Government of Canada | Gouvernement du Canada

Consultation paper

Training

December 1984

Canada

85-1371/

Consultation paper

Training

December 1984

PN. 401

© Minister of Supply and Services Canada 1984

Cat. No. MP 43-159/1984

ISBN 0-662-53420-4

Minister
Employment and Immigration
Ministre
Emploi et Immigration

Ottawa K1A 0J9

Preface

December 1984

This document is designed as a consultative mechanism for the important issue of adult and youth training in Canada. Through it, I invite all interested parties: provincial governments, business, labour and individual Canadians, to consider the actions and approaches to training needed to prepare workers for changes in the labour market. I hope that the consultative process will result in the impact of technological change on continuing education being discussed in a straight-forward way in a public forum.

The document is designed to promote real dialogue among the Government of Canada, the provinces and other interested parties.

This dialogue would be a positive contribution for the consideration of participants at the National Economic Conference and the First Ministers' Conference next February.

Flora MacDonald

Flora MacDonald

Canada

CONTENTS

	Page
Highlights	i
Trends and challenges for the future	
• Summary	1
• Trends influencing the supply of skills	1
• Trends in the demand for skills	3
• Challenges for the next decade	4
• Trends in training	6
• Implications for roles and responsibilities	7
• New approaches	9
• Directions for federal support	11
Issues and options	
• Summary	13
• Initial schooling and education	13
• School-work transition	15
• On-the-job development	17
• Skill development for new careers	19
• Training for the unemployed	19
• Training for special groups	21
Conclusion	23
Annexes	
I. Projected job outlook	28
II. Note on existing programs	31

Highlights

Canada has begun a voyage from the industrial age to the age of information. As a country, we are in a transition. Great challenges face us in adapting to new circumstances. The decisions we make now will affect us far into the future.

Yet some things remain unchanged. Canada is a country of opportunity, with abundant natural resources, where people are proud of their independence. And there are ways of meeting the challenges of the information age. Canada can confront them successfully. We can keep our bearings on our voyage into the future.

The consultation paper on training

This paper is designed to begin a dialogue between the Government of Canada and all Canadians on what we collectively see as the steps needed to develop the skilled work force that will maintain our position as a country of promise. And we will do it through cooperation. The provinces, business and labour all have an important role to play. So do individual Canadians. This paper lays out the main directions skill development could take, in the hope that the issues will be debated and thoroughly aired in a public forum. As real partners in training, we can ensure that the great changes taking place in Canada are properly managed. And we can ensure that the Government of Canada's role in skill development is the right one.

What are the challenges?

There are two challenges in the labour market facing Canadians today:

- high unemployment that may continue over several more years, unless there is an improvement in our ability to adjust to the new demands of the labour market, and

- the high speed of technological development, which is expected to accelerate in the future. (This will create many new job opportunities requiring new skills. It will also require that workers are retrained to match the skill needs of the new jobs.)

Many Canadians are concerned about the future. There is an awareness of the vast changes taking place around us -- a recognition that the skills of the past will not necessarily meet the needs of the future. Canadians know that retraining is essential and they deserve a chance to acquire new skills. Because none of us wants to live in a society where people can't use their talents and abilities. It ought to be possible to provide all Canadians, particularly older workers, young people, women and visible minorities, with the opportunity to develop the skills needed in our changing economy as it recovers and becomes more competitive. If we can do this, we will have accomplished two things. We will have made productive use of the time and energy of unemployed workers, as they prepare themselves for satisfying jobs later. We will also have helped build the skills needed to support the strong, competitive Canadian economy of the future.

The challenge is exciting

Canadians have faced challenges before -- and we've always come through. Our challenge in the training area is particularly daunting because the cost of failure is high. But the payoff from success is just as high. Canada's potential in international markets is strong and we can reach that potential. The breathtaking speed of technological change can also be turned to our advantage. We need the technological advances to increase our productivity and thereby increase our competitiveness in world markets. Canada won't be left behind by Japan and others on the leading edge of technological advancement.

The opportunity for a breakthrough for Canada is out there. What do we need? Workers? We've got a highly trained workforce who can be retrained -- who will be ready for new challenges. Do we need ingenuity? Canadians have always had ingenuity. Who hasn't heard of the Canadian space arm? Well designed and properly targetted training programs will benefit all Canadians. We must also ensure that not only the unemployed, but older workers, women, Native people and the employment disadvantaged receive special efforts. We have what is needed to break through. But the elements and the people must be drawn together to work on the challenge. There are many actors involved -- workers, educators, employers, unions and governments. And the time is propitious to act. Five years ago, it was too early -- the awareness wasn't there to lead to informed decisions. Ten years from now, it will be too late. We must have consensus now. It's in the best interest of all the training partners.

For labour, training will provide new jobs in new industries. Labour can help us understand the implications of technological change. Labour can also help to ensure the benefits of change are shared equitably. For business, training will enable them to get the skilled people they need. Business can help us develop plans for a flexible, skilled workforce. And for all Canadians, it will give them confidence that they will have the skills needed for the new jobs brought about by technological change.

There are difficulties

Canada is not yet in a period of sustained economic growth. We will be setting new directions for skills development in a time of restraint, both for governments and business. The emphasis must be on improving the effectiveness of training dollars and on seeing that the federal government gives its support in the areas where it is most needed. The government cannot make these decisions alone. This means that new roles must be played by governments and by the private sector. The style will be one of consultation and cooperation. The substance will be the real solutions that come out of these consultations. We need answers to some basic questions, like

- How can we make the school-to-work transition smoother?
- How can we ensure that workers in mid-career have continuing access to new skills and new job opportunities?

Individual Canadians also have a role to play. We must all look at training from a new perspective and see a changing labour market as an opportunity. Our attitudes towards training and flexibility in the labour market also have to start to shift.

Looking to the future

This paper is designed to result in a new blueprint for training. It can help us to concentrate our efforts and shape them into a cohesive, coherent whole.

There are strengths and weaknesses in the training efforts of all the actors -- the federal government, the provinces, employers and workers. Provinces are sometimes accused of underfunding colleges.

Employers are sometimes charged with not doing enough training, especially at times of economic downturn. Some of the training programs supported by the federal government are perceived as being inefficient and not properly targetted. There may be some truth to these statements. There was some criticism about the federal government's General Industrial Training program. This was recognized and overall reductions were announced for 1985-86 as part of the recent expenditure reduction exercise.

These criticisms can't be ignored, but they can be discussed and resolved in an open, straight-forward manner. And we can build on our strengths -- our ingenuity as a country, our great growth in post-secondary education over the last twenty years, and our knowledge that Canada has what is needed to meet the challenges of competition.

Some basic questions

As we look to the future, this paper asks some basic questions on training.

Is enough training going on?

The answer is not certain. But the paper argues that, especially in a time of high unemployment, there is no doubt about the pay-off from more training — if it's the right kind of training.

This doesn't necessarily mean more money being spent by governments. It may mean some reallocation of funds. It also means a new approach by governments. At the federal level we must look for greater efficiency and better targetting.

Are the right people being trained at the right times in their lives?

The paper suggests more attention could be paid to training for

- young people, particularly those who don't go on to post-secondary education, (This would ease the the transition from school to work.)
- adult workers, who face major career shifts, and
- special groups. (This includes women, Native Canadians, the disabled and visible minorities.)

This paper describes the trend toward life-long learning. It underlines the importance of this trend for the roles and responsibilities of the training partners, for innovation in training and for the financing of these efforts.

What are people being trained for?

The paper presents projections on the future demand for certain occupations. These kinds of projections are important because they give us an essential part of the picture. But that's only the first step when operating in a period of rapid change. What is essential is the ability to design flexible and responsive training programs.

Is training given in the right way?

The paper does not address present roles and responsibilities in any depth. It does underline provincial responsibilities for education and it stresses the need for a continuing strong role to be played by employers and workers. It also emphasizes the need for harmony among training partners. But most important, it calls for innovation and creativity in our approach to training.

In terms of the federal government, the paper puts forward two possible strategies for its role in training.

- **The renewal strategy**

  Here, the priority could continue to be to make improvements in those areas where the federal government has traditionally concentrated its efforts, particularly arrangements under the National Training Act.

- **The strategy of balance and new directions**

  With this strategy, more emphasis could be put on developing new approaches in areas that are now underdeveloped. This would mean that the school-to-work transition and skills for older workers making major career shifts would get special attention, along with skill development for the unemployed and special groups.

The two strategies would result in different kinds of programs, but they share the same spirit. Both demand flexibility, innovation and cooperation. Indeed, this theme runs through the entire paper. We can't ever assume we have found a definite answer to the questions raised about training. We must remain flexible enough to accommodate the innovative changes that are inevitable through the 1980s and beyond.

The paper suggests a series of options for change. For example, it talks about the possibility of extending training for people getting unemployment insurance benefits. It proposes government support for the development of new, innovative training arrangements. It also suggests that a focus on training will lead to increased employment opportunities. The examination of a skill development leave option for workers is discussed, along with work experience and training allowances for young people. But these are not final options. They are only suggestions. Hopefully, the consultation process will produce other options. They will be welcome.

The next steps

This paper is designed to give background and raise questions to stimulate discussion in the first phase of the consultation process.

What is the first phase? The Minister of Employment and Immigration will begin to seek the views of the training partners on the future of training in Canada. We will be working together to find consensus on the best way of supporting training. In this first phase, preceding the First Ministers' meeting in February 1985 and the National Economic Conference, we will consider possible new directions and program ideas jointly with the provinces, business and labour. The first phase will last until the First Ministers' meeting and the Economic Conference. On the basis of agreements reached, a larger process will be launched to ensure that all Canadians become part of the dialogue on the new directions we take on skills development.

The second phase will pursue any longer-term changes that result from the agreed-upon strategy.

Meeting the opportunities of the future together, as full participants in this consultation process, is a challenge to us all. The changes we are facing should not frighten us, they should excite us. As Canadians, we have faced and met great challenges before. Our history teaches us that. Our history teaches us that Canadians act on important issues. We wish to consult, but we also intend to find answers — and to act. There is a spirit of renewal in Canada. Through consultation, we will find consensus. Through consensus will come action and real solutions -- solutions which will ensure that every Canadian shares equitably in the opportunities of the future.

Trends and challenges for the future

Summary

This chapter reviews trends that will influence the supply of skills, including training in schools and in industry. It then looks at trends in the demand for skills resulting from changing requirements in the labour market. It goes on to pose three difficult questions: is enough training going on, is it directed to the right people and is it the right sort of training. While answers are not definitive, some groups appear to be receiving relatively too little training and a more flexible approach to training appears necessary. The chapter ends with a review of general trends that are taking place in training. These centre around the emergence of a life-long learning model. Some of the implications of this emerging model are examined.

Trends influencing the supply of skills

Over the next decade, the Canadian labour force will grow at a slower rate than in the past. For demographic reasons, fewer young people will be entering the labour force. In terms of the skills available to employers, this means that greater reliance must be placed on learning to use the skills of the existing work force and less reliance on the skills of young people entering the labour force. This will call for a shift in our patterns of training and education.

Compared to many other countries, Canada has relied heavily on the education system to prepare people for the labour market and on immigration to fill gaps in the skilled labour supply. In particular, Canada invested very heavily in post-secondary education in the 1960s and 70s. In 1961, some 43 per cent of the population aged 15 and over had less than grade nine education, while only 11 per cent had gone on to the post-secondary level. Twenty years later, the portion with grade nine or less had shrunk to 22 per cent (mainly older people), while those with post-secondary education increased to 35 per cent.

From the latter half of the 1970s to the present, total elementary and secondary school enrolment in Canada has declined as a result of the aging of the baby boom population. This trend will continue into the 1980s. Despite demographic trends, enrolment in full-time studies at community colleges has continued to increase during this period. After a slight decline, university enrolment recovered strongly in 1980 and has recorded strong growth since then. It is not clear how long this trend to increased participation will last. Some of the increase is likely due to poor employment prospects. With recovery, enrolments might fall off if young people choose work over school. But, the trend towards more part-time studies among adults is likely to continue and may maintain and even raise enrolment levels.

FIGURE 1. Labour market highlights of adult education survey

- Some 3.2 million people enrolled in 5.2 million adult education courses in 1983. This includes all courses, including those of very short duration, and courses taking place on the job and in schools.

- On average, job-related courses were most prevalent (41 per cent of participants) followed by general interest, hobby and academic courses. Again note that many of the job-related courses were of short duration.

- Among male participants, 57 per cent were in job-related courses. Among women, only 28 per cent participated in job related courses.

- Fewer men in white collar occupations took job-related courses than in blue collar occupations (57 per cent versus 63 per cent). However, the proportion varied among different white collar categories. Two-thirds of managers and administrators opted for a job-related course. By contrast, just half the men in clerical positions did so. More than any other occupational group, these men were drawn to academic instruction.

- The enrollment choices of women did not follow the same pattern. The proportion of white collar women who took a job-related course surpassed that of women in blue collar positions by eight percentage points (38 per cent versus 30 per cent). The latter were almost as likely to choose hobby or personal development classes as job-related courses. As was true for men, women in management and administration had the strongest inclination to pursue job-related training. However, while such instruction accounted for 66 per cent of the courses taken by the men, the corresponding proportion for female managers and administrators was 46 per cent.

- The private sector makes a substantial contribution to adult training and re-training. Employers paid for 56 per cent of men in job-related courses, but for only 44 per cent of women. Note, however, that the data includes short duration on-the-job courses as well as more extended training.

Source: "One in every five : Adult education in Canada", a Secretary of State/Statistics Canada Survey, Supplement to the January 1984 Labour Force Survey.

This continuing high enrolment, together with a shift towards more employment-oriented fields of study, means that the education system will continue its role as a major supplier of skills.

Unfortunately, less is known about trends in training for adults, especially training in industry. Just over a decade ago, a special study found that 7.9 per cent of paid workers attended employer-sponsored training courses, with very short-term safety or orientation courses predominating. More recent indicators show that about half of the establishments employing 20 people or more provided vocational training without financial assistance from government. Training of this type is largely of short duration and most prevalent in the managerial and technical occupations. The industries which experience above average numbers of participants in employer-sponsored training are public administration, finance, insurance and real estate, and the transportation, communication and other utilities industries.

A decrease in training in industry and apprenticeship has resulted from the recession. The number of registered apprentices in Canada has declined significantly since 1980 with a sustained decline in almost all of the same trades, such as machinist, that were identified as critical skill blockages in the late 1970s.

A little more is known about the extent and nature of adult education, a substantial portion of which is vocationally related. A recent survey by Statistics Canada and the Department of the Secretary of State provide some important new insights. (See Figure 1). The survey found that one in five Canadians over 17 took at least one adult education course in 1983. Some of these courses were of very short duration. Although many of these courses were related to personal interests or hobbies, most were job related or academic. This widespread participation in adult education makes it an important but easily overlooked component of the training system.

Formal learning is only one way to acquire skills. Practical on-the-job experience in the private sector is another. The most difficult challenge for the next decade in this regard results from the possibility of persistent unemployment. Without work, people will begin losing skills, not acquiring new ones.

Immigration, the other main supplier of skills to the economy during much of the post-war period, is not expected to play a major role, at least for several years.

Trends in the demand for skills

The most probable trends affecting the demand for trained workers over the next decade are listed below.

- The level of employment is not likely to increase on average by more than 2½ per cent per year for at least the rest of the decade. This growth rate will, in the absence of other changes, be strong enough to result in only a gradual improvement in unemployment.

- Much job growth is likely to come from a relatively small number of occupations. Under one outlook, 30 large occupations could provide as much as 40 per cent of all new jobs over the next eight years. (See Annex I, Figure 9.)

- Many of the growth occupations have, however, little impact on training volumes. For many of them, there are numbers of unemployed people who can take the jobs without major training. Others involve low skill levels.

- Much of the pressure on training will come from smaller, rapidly growing occupations, which are unlikely to generate large numbers of new jobs directly, but which will be critical to the successful introduction of technological change and to overall competitiveness. (See examples in Annex I, Figure 8.)

- Considerable regional variation can be expected in the demand for skills and training. Programs appropriate in one area may be inappropriate in another.

- There is considerable uncertainty about the net impact of technological and economic change on the need for future skills. Only a few years ago, the debate on training demands was dominated by, for example, the need to train for a number of projected mega projects which, as it turned out, did not materialize on the projected schedule. Changes in the pattern of demand for goods and services and the way the goods and services are produced, will affect the mix of skills required. At the same time, technological change is altering the content of individual occupations in ways that are not easy to predict.

<u>Challenges for the next decade</u>

The key questions are whether enough training is being undertaken in Canada and whether the right people are being trained for the right skills.

The answer to the first question - Is enough training going on? - is that we don't really know. Certainly it would not be appropriate to look at our large investment in training young people only in terms of its pay-off for the labour market over the next decade. The young people being educated today will be in the labour market for a long time, much longer than any reliable economic projection. As well, the benefits of a better educated population should not be assessed in labour market terms alone. Finally, people learn by doing as well as by formal training. We do not know what will be the best balance between formal training and on-the-job experience in the future.

But, some things are clear. Most people want more education and training. And at a time when the choice is too often between training and lack of meaningful activity because of unemployment, the preference for more training is obvious. In the longer run, there is little doubt that it is better to err on the side of too much training. This must be set against the need for spending restraint. At the federal level it would not be realistic to expect any significant growth of expenditures on training, unless they resulted from reallocations.

We can be more categorical about the cyclical behaviour of training. The volume of training in industry shows a marked tendency to decline during cyclical downturns. This is in sharp contrast to the behaviour of postsecondary participation which has increased in the past recession. More stability in industrial training would appear desirable in principle, although it may be difficult to find ways of encouraging this that are consistent with the realities of expenditure restraint.

Are the right people being trained? Again it is not possible to give a complete answer.

However, it does appear that certain groups may be comparatively under-trained, in relation to the likely pay-off from further training. Women are one such group. Many women would benefit if training were structured to meet their needs in such areas as flexible scheduling and child care arrangements. The unemployed are another such group. There may also be an under-investment in training among those who do not go on to post-secondary education. Many of these young people enter the labour market with few relevant skills.

Is the right kind of training being provided? The answer depends on one's view of an uncertain outlook for jobs. The present training system is certainly far from perfect. It is still easy to find training going on for skills that are not in high immediate demand. Often this is because the occupational outlook changes more quickly than people's expectations or the capacity of the educational institutions to respond. Some training is undoubtedly wasted as a result. In other cases, however, the training can be seen as an investment for future demand. This investment is best protected when the training in question develops a foundation of basic generic or transferable skills, not necessarily related to specific occupations. Unfortunately, not all existing training meets this requirement.

While there are undoubted problems with some existing training, the system is by no means unresponsive. The community college system, approaching the universities in scale, was put together in a little over a decade. On a more modest scale, there have been major changes in adult training arrangements under the National Training Act in the past several years in the direction of supporting occupations in demand. Annex II describes recent changes in federal support under the National Training Act. There have been many successes, but much remains to be done.

The real challenge for the future, given an uncertain outlook for skills, is to make the training system itself flexible and responsive to changing requirements. This requires more consultation and planning by the various participants in the training system. It also requires continued efforts at developing a better understanding of the workings of the labour market. It requires increased participation from business, labour and the provinces in assessing the demand and supply of occupations and skills. But the key element is, without question, the flexibility and responsiveness of training itself.

Trends in training

Many studies in Canada and other countries have pointed out the gradual modifications taking place in the way training and education is organized over a person's life. We are shifting away from the traditional pattern of education for young people, followed by work in the labour market or in the home, followed by retirement. Instead, we are moving towards a more flexible pattern where there is greater opportunity for formal learning at different stages throughout an individual's life.

This is by no means a new theme and, indeed, there has been much progress towards life-long learning or permanent education, both here and in other countries. Rapidly changing technology and shifts in international competitiveness has, however, increased the level of concern about the pace at which we are moving towards the life-long learning model. Estimates of gross job dislocations due to technological change over the next decade are very high. Estimates for the recent past suggest that there may be 100,000 job dislocations a year due to technological change. New jobs will also be created, but not necessarily in the same occupations or communities. This scale of job dislocation is bound to have serious impacts on many people and on some communities. Single industry towns, for example, could be hard hit.

More specifically, Canada has for some time been moving towards the following model for providing skill development opportunities over an individual's life

a) Schooling: For young people, the schools, colleges and universities should provide a strong general education and the conceptual understanding and basic techniques needed to enter chosen occupations.

b) School-work transition: For a larger number of young people than is now the case, there should be a stage where formal training and work experience alternate or overlap (including co-op education, apprenticeship and other employer-based training arrangements for helping in the transition from school to work).

c) on-the-job development: For employees, there should be regular opportunities (usually on the job) for skill upgrading. This is the responsibility of employers and workers.

In addition, where required:

d) for workers, there should be provision for more extended periods of skill development at different stages throughout their career, when required. (This is especially important for those faced with technological obsolescence.)

e) for the unemployed, training should be available to improve future productivity and job prospects, and

f) for special groups, training should be provided to help overcome special labour market obstacles faced by particular groups - women, Natives, those with special physical or learning disabilities.

Federal support should be assessed in light of the broader changes that are taking place in training. The life-long learning model appears to be the most widely accepted version of where the training system is headed. Indeed, there is an international movement towards a legislated right to certain forms of formal adult learning, like skill development leave. But there is no consensus yet in Canada on the form of such a right or whether legislation is the best approach. However, a strong case can be made that the flexibility of the life-long learning model makes it well suited to today's changing labour market needs and that we should escalate the rate at which we are moving towards this model.

Implications for roles and responsibilities

Roles and responsibilities for skill development are already complex in Canada and will become more so as we continue to move ever further from the traditional "school-work-retirement" model.

In the traditional model, governments were basically responsible for ensuring skill development in the school stage and employers and workers were responsible for skill development during the work stage. Of course, it was never that simple in practice. There have always been transitional stages between school and work like apprenticeship and internship arrangements. And governments have, for many years, played a strong role in adult training.

Figure 2 - Existing responsibilities for training

- Employers are responsible for the training of their own employees for skills required by their business. This usually takes place on the job. Employers usually determine the content of such training and finance it, in some instances, with a government subsidy.

- Unions play a key role in identifying their membership's training needs.

- Individuals are responsible for obtaining the basic educational qualifications needed to enter their chosen career and, subsequently, for training related to their own career advancement and job prospects.

- Educational institutions are responsible for providing courses in response to the needs of their students. They usually determine the content of the education themselves, anticipating the needs of students and employers.

- Governments (society at large) are responsible for (i) ensuring that appropriate initial education and training in schools is in place, (ii) supplementing training, either on the job or in institutions, to ensure that skill development opportunities for adults are provided in an equitable way across the country and are appropriate to the emerging needs of the economy as a whole, and (iii) supporting the training needs of the unemployed and those with employment disadvantages.

Figure 2 is a more realistic, but still simplified, account of existing roles and responsibilities.

Roles and responsibilities are presently complex and interrelated and they are likely to become more so as we move towards a model where periods of work alternate or overlap more frequently with periods of study. The lines between workplace and school and between education and training are likely to become even more blurred and the total volume of formal skill development activities for adults is likely to increase. This suggests several things.

- As between orders of government, greater cooperation will be needed between programs with economic objectives and programs with educational objectives. Federal and provincial programs will have to be complementary.

- With work and training alternating more, employers may need to play a larger role in determining the priorities of educational institutions for skill development training. The institutions may have to place a higher priority on the relevance of private sector needs for skill development in their occupationally-oriented courses.

- Different arrangements (but not necessarily more total funds) will be needed to fund the anticipated additional volume of skill development activities for adult workers.

New approaches

The life-long learning model and its implication for roles and responsibilities point to the need for new directions in a number of important areas

- Mechanisms for consultation and partnership: It will be important that the private sector participates with governments in consultative and cooperative arrangements. Figure 3 lists some of the existing means of consultation. These might well be expanded. One could, for example, envisage a system where training advisory bodies were established (or existing bodies strengthened) at the local, regional and national levels, to advise both orders of government on training matters. A number of existing arrangements are bilateral and exclude other participants.

- Means of financing: The continuing move towards life-long learning means that approaches to financing must also evolve. With the older "school-work-retirement" model, the heavy emphasis in financing was with government, which has responsibility for schools, and with parents, who provided support for the maintenance of the students. With the

Figure 3 - Existing consultative models

- Training Agreements: The National Training Act is based on the principles of consultation and co-operation with the provinces. The federal-provincial/territorial training agreements provide for the establishment in each province and territory of a labour market needs committee which is responsible, among other things, for identifying needs, recommending training priorities, approving an annual training plan and recommending industrial training initiatives. This mechanism provides an excellent forum for the two levels of government to work together and could be expanded to allow participation by other actors in the training system.

- Red Seal program: Another example of a process for co-operation is the Inter-provincial Standards Program commonly known as the Red Seal program. The Interprovincial Standards Co-ordinating Committee aims at increasing the mobility of journeymen in the construction, maintenance, repair and service trades, improving and upgrading tradesmen's training programs and the development of similar instructional courses. Standard examinations in 24 trades lead to a red seal which is recognized throughout Canada.

- Human Resource Planning Agreements: Human Resource Planning agreements may prove to be a useful means of consultation on training. Seventeen national agreements have been signed by CEIC with national industrial and professional associations covering 6,100 firms and some 775,000 workers plus 150,000 professionals. In addition, several hundred association and company level agreements have been signed in the regions.

- Federal-Provincial Development Agreements are another potential means of high level consultation on human resource matters. Training and skill development are important elements of regional and community development.

- Canadian Labour Market and Productivity Centre: The recently established Canadian Labour Market and Productivity Centre, while new, is another co-ordinating, co-operative mechanism which has potential for forging a new partnership. It is a joint labour-management body with federal and provincial representation.

gradual shift in balance towards formal training over an individual's whole life, there must be a corresponding shift in the balance of financing. It will be important to reexamine the appropriate responsibilities for financing by employers, individuals being trained and governments. It will also be important to try to finance training in a contracyclical way so that, in times of economic downturn, when there is spare capacity, we invest more heavily in training to support future needs.

- Encouragement of innovation: All actors in the training system are responsible for encouraging the development of flexible innovative training arrangements. Federal support of innovation might include strengthened support for pilot projects or experiments in areas such as developing modular, continuous intake training to meet the needs of the unemployed. Support for the development of educational technology, including communications technology, is another possibility. Women and disabled persons would benefit, in particular, from a more innovative approach to training.

Directions for federal support

Federal support for training is mainly under the National Training Act, which is described in Annex II. The passage of the Act in 1982 represented a deliberate strategy of concentrating funds in training where there is a demand for skills. Figure 10, attached to Annex II, shows the growth in the relatively costly critical skills component of this program and the drop-off of general training.

Does the approach taken under the National Training Act continue to make sense as we increasingly move to the life-long learning model? There will be an increasing demand for training at the same time as the federal government is operating in a climate of expenditure reduction. Could some of the training activities now financed by the federal government be handled by employers? Should the federal support be concentrated on certain aspects of the life-long learning model? These are some of the basic questions that can be addressed in the consultations.

Issues and options

Summary

Many recent studies have dealt with skill development and training matters. Some of the more important studies at the federal level include the Report of the Parliamentary Task Force on Employment Opportunities for the 80s (Allmand Report), the Report of the Task Force on Labour Market Development in the 1980s (Dodge Report), "In Short Supply: Jobs and Skills in the 80s" prepared by the Economic Council of Canada, "Learning for Life", the Report of the National Advisory Panel on Skill Development Leave and the reports of the Progressive Conservative Task Forces on Employment Opportunities for Canada's Youth, and Technological Change and Manpower Retraining.

This chapter presents some of the main issues and options raised in these and other studies, following the headings presented in chapter 2:

- initial schooling and education
- school-work transition
- on-the-job development

plus, where appropriate:

- skill development for major career changes
- training for the unemployed
- training for special groups

Initial schooling and education

The provinces are responsible for education and it would be inappropriate to include a discussion of educational issues in a paper like this. There are, however, a number of issues related to the comparability of initial skill training that cut across provincial boundaries and that have important impact on the Canadian labour market. Comparability in the content of skills training and certification (the means of attesting that certain skill standards have been met) are important to labour mobility. They will become increasingly important issues in a model where school and education will become increasingly spread over an individual's life. Formal skills upgrading throughout life may often not take place in the province where the initial skills were obtained and comparability will become increasingly important. This is clearly a matter of national labour market concern, but one where the role, if any, of the Government of Canada is unclear.

Figure 4 - Options for support of the school-work transition

- Youth Training Alliance: This would be a program aimed at private sector work experience and training for unemployed young people, particularly those who do not go on to post-secondary education. It would provide an allowance, not a salary, to young participants. A pilot program known as the Youth Training Option could serve as a model.

- General Youth Training Allowance: This would be an extension of the Youth Training Alliance concept to include other types of school-work transitional training. It might, for example, be extended to support those young people who have dropped out of school to participate in a "finish high school" program. The support provided could be means-tested, taking parental income into account, where appropriate. It could be integrated with existing means tests loans and grants for post-secondary students. It might conceivably replace unemployment insurance, as well as training allowances, as the main means of federal support to those making the school-work transition.

- Support for co-operative education: Governments could strengthen their support of co-operative education arrangements, whereby secondary and post-secondary students spend part of their year in assignments with employers.

School-work transition

Formal training arrangements for making the transition from school to work have received less attention in Canada than in other countries. For example, under 5 per cent of young Canadians have followed apprenticeship programs.

The colleges and universities provide a substitute for apprenticeship-like arrangements for many young people. And, for many, post-secondary training is a better approach. In terms of teaching generic skills and conceptual frameworks, the colleges are well suited to providing training in a rapidly changing occupational environment. Various work/study arrangements, such as co-operative education, are of particular interest in this regard. However, a large number of young people do not go on to post-secondary education and many of these enter the labour market with few skills that are in demand by employers. The unemployment rates for all young people who have left school with a post-secondary diploma or degree is now 11 per cent. For those with elementary or secondary attainment only, it is 19.1 per cent.

Youth is a stage when two of life's great transitions take place. One is from school to work. The other is from dependence on one's parents to independence, often setting up a new family. This second transition is also relevant to skill development policies, particularly with respect to income support needs. Many young people continue to live with their parents for some time after leaving school and entering the work force. Government programs handle the existence of parental support in different ways. Young people who opt for the post-secondary route are eligible for means-tested loans and grants. Young people who have opted for work and become unemployed may also be eligible for training. Some of these receive training allowances and others receive much larger unemployment insurance benefits.

Issues

- What is the best way to increase the number and flexibility of the avenues for making a smooth transition from school to work? How do we make best use of models like apprenticeship, co-operative education or the Youth Training Option, and apply them effectively in a Canadian context? Particularly, how do we apply these in a way that builds on the strength of our post-secondary institutions and that recognizes federal and provincial responsibilities?

- Does the Canadian tradition of a late school-leaving age and of resistance to early streaming remain an appropriate model?

- To what extent are the transitional difficulties the result of lack of jobs? To what extent will transitional problems be eased with economic recovery and demographic changes which are reducing the size of the youth population?

Figure 5 - Options for support of on-the-job development

- Industrial training under the National Training Act: Industrial training under the National Training Act needs to be examined, particularly the respective roles of government and employers for financing training. The distinction between "general industrial training" and "critical trade skills training" needs to be reexamined in the current environment. See Annex II for a description of the National Training Program.

- Levy-grant: One approach to encouraging more training and to providing greater equity across companies might be to reward firms that do undertake training. All firms could contribute to a training fund (levy), which might be used to compensate firms that did provide training (grant).

- Linking institutional training to on-the-job training: Another option would be for the federal government to encourage industrial training that makes better use of new modular training available from local community colleges. The approach depends on closer links between industry and the educational institutions in planning and developing courses.

- How can employers play a larger role in hiring and training young people?

- How can financial arrangements for supporting young people in the transition from school to work be made more equitable and targetted on those who need support most?

- Training for what? If there are no jobs, why train? This question was touched on earlier. It is a more relevant question for training for mature workers. For young people, the answer is reasonably clear - to provide the kind of training, like life skills and generic or core skills, that will be of use later as the economy recovers.

Figure 4 shows some options that have been suggested for better federal support of the school-work transition.

On-the-job development

Some employers have formal training programs. Others rely on job experience and the rotation of workers to provide development. Others do little or no deliberate training or staff development, relying on the schools, the personal efforts of their employees and on other firms.

Issues

- How can private sector training be generated on a scale to meet the needs of the economy as a whole, particularly in an economic downturn?

- Do we have the best mix between formal training by employers and on-the-job experience?

- Is private sector training sufficiently flexible and of adequate quality, given anticipated changes in the mix of skills over the next decade?

- How can the cost of training be spread equitably across employers, in line with the benefits they receive from training? Smaller employers, in particular, often do not invest in training.

- How can the governments' role in training in industry be made more effective, and not simply replace training that would take place in any event?

Possible options for better support of on-the-job development are found in Figure 5.

Figure 6 - Options for support of skill development for major career shifts

- Skill Development Leave in labour codes: Skill development leave could be treated as a right, like vacation leave. However, it might appear premature to consider complex changes to labour codes without much more study and experimentation.

- Universal Leave Program: (along lines tentatively proposed by the recent National Advisory Panel on Skill Development Leave). Their suggestion was to create a fund to be financed from both individual and corporate income taxes which would be used to finance skill development leave.

- Use of unemployment insurance administrative arrangements, to calculate entitlement to skill development leave. A worker who had contributed to unemployment insurance for a specified number of years might be entitled to skill development leave. The financing could be handled either by the unemployment insurance mechanisms or by entirely separate means. This would be similar in impact to the Universal Leave Program except that its administration would not create a new paperwork burden on business and it would tend to benefit employees with stable work patterns (and thereby encourage more stable work patterns).

- Educational Savings Plan: Tax incentives, along the lines of a RRSP, could be used to encourage individuals to save for subsequent training. This type of program is usually presented as a supporting option since it would be of main interest to middle and upper income earners, not necessarily those most directly affected by technological displacement. Variations could allow the benefits to be transferred to spouses or children.

- Collective bargaining may be a way to introduce skill development for major career shifts in a voluntary, flexible fashion. Employers and workers could collectively agree in the bargaining process to establish a fund to pay for skill development in certain circumstances.

Skill development for new careers

A case can be made for providing workers with the opportunity for skill development in preparation for a major change in career. This might happen mid-way through an individual's career and would be especially beneficial to those faced with technological obsolescence. This is quite a different category from the regular on-the-job training discussed above, since the worker will often not return to work for the same employer. It is therefore not always reasonable to require the current employer to put up the full cost.

Issues

- What is the right balance in financing skill development leave between workers, employers and governments? How can costs be shared equitably across employers, given that people may change employers on completion of leave?
- Is it possible to introduce skill development programs for new careers gradually and flexibly? Voluntary introduction would be desirable, but it may be difficult to find ways that work.
- Should priority be placed on skill development for new careers now, or should we concentrate on training for the unemployed and for young people? Can we do developmental work now on programs which could be phased in as the economy recovers?

Possible options for federal support are found in Figure 6.

Training for the unemployed

Existing government-sponsored training is aimed at those unemployed Canadians who are unemployed because they don't have needed skills. In particular, persons in receipt of unemployment insurance can be trained and still keep UI benefits under Section 39 of the Unemployment Insurance Act. Others who are not in receipt of unemployment insurance are eligible for training allowances.

Issues

- How can training programs for the unemployed be made more relevant to the needs of the labour market? The ideal would be a continuous intake of trainees, although this would be difficult to accomplish. Spells of unemployment are of different duration and come at different times of the year. Unless training courses are comparably flexible in terms of duration and scheduling, the result will be unnecessary periods of idleness (waiting for courses to start), unnecessary joblessness (can't return to work until the course is finished) and cost to government (extended UI benefits). Some existing training is geared to the unemployed, but much more could be done.

Figure 7 - Options for support of training for the unemployed

- Integrated employment development and training program to replace large parts of training under the National Training Act and existing employment development programs like Canada Works. The mix of projects in a particular region (e.g., formal training, practical work experience) could be determined following consultation with the provinces and the private sector. The result could be more responsiveness to local needs.

- Extend training for those in receipt of unemployment insurance, including training in courses not directly sponsored by government. Changes to the Unemployment Insurance Act could be considered that would more clearly separate aspects of the program related to insurance principles and income security on the one hand from aspects related to helping individuals prepare for later entry into the labour market, on the other hand. Once an appropriate training capacity is in place, all UI recipients could be referred to training, job creation or community service after a specified period for job search.

- Support for innovative training arrangements: Support could be provided for the development and experimentation by the private sector and, through the provinces, by the education system in order to provide the kind of modular, continuous intake training needed by the unemployed.

- Severance pay for training purposes: Several variations are possible. Severance pay could be exempted from taxation, if used to finance training, and as income support during training. Similarly, severance pay could be included as income in calculating unemployment insurance benefits, unless it were used for training. Other variations could require firms or industries to establish special funds for use in retraining laid-off workers.

- Military work experience and training could be extended in geographic areas where private sector training and work experience was not available or did not make sense. The armed forces have the capacity to provide practical experience as well as more formal skill development that would be of value to many unemployed people, especially young people.

- Should there be more integration of job creation and training programs for the unemployed? In reality, there is a continuum between practical job experience, on-the-job training and more formal training. They all help later integration into the labour market and no particular measure is best in all regions or at all times. In some communities, there may be no facilities or need to undertake extensive formal training. Practical experience on the job may make much more sense. In other communities, the opposite will be true. Does the way funds are allocated to job creation and training programs adequately reflect this continuum? Should reallocation take place if more dollars are needed for training?

- How can the unemployment insurance system be best used to promote training and prepare the unemployed to find jobs? Are arrangements under Section 39 of the Act sufficiently flexible to provide income for all who can profit from training? Should UI be the vehicle for this? Are the financing arrangements equitable?

- How can arrangements under the Canada Assistance Plan best support a coordinated, country-wide skill development strategy?

Options for better federal support for training for the unemployed are outlined in Figure 7.

Training for special groups

In this paper, considerations of the training needs of these groups is included with the general discussion of the stages of training. For example, youth are considered under the headings of initial education and the school-work transition. The special benefits of a more flexible approach to training for women and for the disabled has been highlighted.

However, there are a number of issues that have not yet been raised but that are important to any general discussion of training and skill development. Included as a special group for this purpose are those whose labour market performance would be helped by more basic education. These are individuals with low educational attainment, including those who do not reach today's accepted standards of literacy and numeracy.

Issues

- Despite much effort, there has been only limited success with arrangements under the National Training Act to encourage women to train in non-traditional occupations.

Can this problem be addressed by different approaches to training programs or does the solution lie outside the training area? What is the future of some of these non-traditional occupations?

- What practical arrangements can be made to accommodate the desire of Native communities and Native organizations to have a stronger influence on the identification of needs and the design and delivery of training for Native workers?

- What are the best ways of using training and practical work experience to break the economic and cultural isolation experienced by many young people who are part of visible minorities?

- Evaluations have indicated that basic training, in the absence of specific skill training, does little to increase labour market success. Does this suggest that federal programs, which are geared to the labour market, should continue to move out of the area of basic training that is not linked to skills training? Or, more generally, should the Government of Canada continue to have any role in the support of basic literacy and numeracy training?

- The number of persons who are functionally illiterate, as measured by educational attainment, is declining each year. Low attainment is heavily concentrated in the older age groups. Over 95 per cent of young people today have grade eight education or higher. Does this mean that less priority should be placed on basic training for adults? Alternatively, now that functional illiteracy is becoming a more manageable problem in terms of scale, should we increase our efforts?

Conclusion

Canadians have a greater stake in education and training today than ever before. Growing awareness that major changes are needed has, for some time now, led employers, unions, educators and provincial authorities to develop new approaches to training for the future.

A federal strategy for choosing among alternative program directions must recognize the very real limitations on the resources that are available. The strategy must also be one that complements the efforts of the other participants. In particular, there must be harmony between federal and provincial programs.

A range of strategies for choosing among options is open. In order to facilitate discussion, two representative strategies are presented below.

Strategy of renewal: This strategy could concentrate on those options that cover the same territory as existing federal programs and policies, particularly arrangements under the National Training Act. While based on familiar programs, it would not represent the status quo. A hard look would be taken at the effectiveness of training under existing arrangements. New emphasis would be placed on innovation and cooperative arrangements with the private sector as well as with the provinces.

Strategy of balance and new directions: Under this strategy for choosing among options, more attention could be placed on possibilities other than traditional industrial and institutional training. In particular, more attention could be focussed on the comparatively underdeveloped areas of the school-work transition and on the arrangements for providing skills development for those faced with major career changes. Attention would continue to be placed on institutional training for the unemployed and special groups.

The first strategy would be consistent with the view that federal support should continue to be targetted at support for training in industry and support for institutional training, mainly in the community colleges. These are the areas that provide best leverage, it would be argued, for ensuring that training is most relevant to emerging demands for skills. We could build on the experience in the first agreements under the National Training Act and significantly improve on them in the second round. Under this strategy, the possibility of greater attention to the training needs of different sectors could be examined. For example, it might be desirable to take advantage of specific opportunities in the service industries - such as recreational services, communications, arts and culture industries and business and personal services - where future employment potential exists.

The second strategy would follow from the view that, in a time of spending restraint, federal expenditures should be increasingly shifted to those areas where the need for federal support is clearest and to areas most directly associated with the federal government's primary labour market and economic objectives. There might be some reallocation towards these areas. The result of this view would be to place greater federal emphasis on training related to the school-work transition, training for the unemployed and special groups, and training related to major career shifts.

Options consistent with the strategy of renewal, centering around the National Training Act, include:

- extension of training for those in receipt of unemployment insurance,
- a review of the distinction between general industrial training and training for critical trade skills, and a review of the responsibilities of government and employers for financing contracyclical training,
- support for the development of innovative training arrangements, and
- use of more indirect measures, like the educational savings plan proposal, in those areas that are not dealt with by the National Training Act.

The strategy of balance and new directions could also encompass the above and other options such as:

- the Youth Training Alliance,
- a general youth training allowance,
- support for cooperative education and the evolution of apprentice-type arrangements,
- the various options related to skill development for major career changes, and
- closer integrated employment development and training program.

In either strategy, priority would be placed on consultation, cooperation, flexibility and support of innovation. In particular, it will be essential that federal programs complement the activities of the provinces.

The second strategy is more far reaching than the first, but would not be more costly, since it could encompass other existing programs.

The Government of Canada has placed high priority on its support of effective training. A strong flexible base of skills is an essential ingredient to our competitive position and our economic health. It is equally a necessary ingredient in building an exciting, rewarding and equitable society. There can be no better investment than an intelligent investment in people's skills.

This paper marks the beginning of a period of consultation on the way the Government of Canada can best play its part in supporting training and skill development. But the federal government is only one player and cannot act in isolation from the plans of employers and workers.

Various options have been presented for purposes of discussion and comment. The strategies presented above represent only two of the ways in which options might be combined. Alternative proposals would be welcome.

ANNEXES

ANNEX I

Figure 8. Selected small occupations where relatively rapid increase in demand could be expected in the medium term

CODE[1]	OCCUPATION TITLE	ESTIMATED EMPLOYMENT IN 1983 (000's)[2]
1173	Organization and Methods Analysts	9.0
2111	Chemists	8.4
2113	Physicists	1.3
2141	Architects	7.1
2142	Chemical Engineers	5.0
2146	Agricultural Engineers	0.5
2156	Nuclear Engineers	0.8
2157	Community Planners	5.7
2164	Architectural Technologists and Technicians	1.2
2181	Mathematicians, Statisticians & Actuaries	5.4
3161	Dental Laboratory Technicians	3.9
5174	Advertising Sales Occupations	8.4
5177	Business Services Sales Occupations	4.7
7511	Forestry Conservation Occupations	4.1
8165	Distilling - Chemicals	2.9
8527	Precision Instruments Fabricating	2.6
8538	Labour: Electrical/Electronic Equipment	2.6
9191	Subway and Street Railway Operating Occupations	1.0
9551	Radio and T.V. Equipment Operators	4.0
9555	Sound and Video Recording Operators	2.3

Notes: 1- According to the Standard Occupational Classification.
2- Based on estimates of the Canadian Occupational Projection System (COPS).

ANNEX I

Figure 9. A scenario(1) showing occupations(2) contributing most to employment growth, Canada, 1983-1992

Rank	Code(2)	Occupational Title	Projected Employment 1983 (000s)	Projected Employment 1992 (000s)	Requirements (1983-92) Total (000s)
1	4111	Secretaries & steno	351.3	438.8	87.5
2	4131	Bookkeepers	368.2	448.5	80.3
3	9175	Truck drivers	238.0	310.0	72.0
4	1171	Financial officers	140.9	180.0	39.1
5	6191	Janitors	223.6	261.4	37.8
6	4133	Cashiers & tellers	229.6	263.8	34.2
7	8781	Carpenters	107.3	138.1	30.8
8	4197	Gen. office clerks	136.4	165.3	28.9
9	6125	Waiters	252.4	281.0	28.7
10	6115	Guards & oth. security	76.9	101.5	24.6
11	4113	Typists, clerk/typists	95.7	118.4	22.7
12	4171	Receptionists	90.4	112.0	21.6
13	1137	Sales mgmt. occs.	169.9	191.1	21.2
14	8798	Labourers: other cons.	54.2	74.9	20.7
15	3131	Nurses, grad., nonsuper.	185.5	206.1	20.6
16	8335	Welders	79.8	99.8	20.0
17	8584	Industrial farm mechanics	88.2	108.0	19.8
18	8581	Auto mechanics	140.7	160.0	19.3
19	8563	Sewing machine occs.	88.1	106.6	18.5
20	9171	Bus drivers	49.0	67.4	18.4
21	6121	Chefs & cooks	162.5	180.8	18.3
22	8780	Superv: other constr.	66.5	84.3	17.9
23	1130	Gen. managers	79.2	96.8	17.6
24	7195	Nursery workers	58.8	75.9	17.1
25	4143	E.D.P. equip. operators	71.3	88.1	16.8
26	6112	Police officers: govt.	53.8	69.3	15.5
27	4155	Stock clerks	91.5	106.6	15.1
28	2183	Systems analysts	56.8	71.9	15.1
29	4153	Shipping clerks	84.2	98.5	14.3
30	5133	Commercial traveller	95.9	109.6	13.7

Notes: 1- Based on a COPS reference case scenario developed by Informetrica Ltd., October, 1983 and COPS own computations.Included are all occupations which are not supervisory or residual in nature.

2- According to the Standard Occupational Classification, Statistics Canada, 1980.

8

ANNEX II

Review of existing federal support for training

I. BACKGROUND

The federal government's involvement in training, particularly in the institutional aspects, dates back to the early years of the century. The initial federal involvement was essentially financial, a situation which continued through the passage of the Technical and Vocational Training Assistance (TVTA) Act in 1960. It wasn't until the Adult Occupational Training (AOT) Act was passed in 1967 that the federal government took a more active role in decisions regarding the selection of trainees, types of training, and geographic distribution of training. Employer-centred training was brought within the scope of the AOT Act by an amendment in 1972. This legislation was replaced by the National Training Act (NTA) passed in 1982 after a period of extensive review, study and consultation with industry, the provinces and the educational establishment.

II. PROGRAM DESCRIPTION

The National Training Program (NTP) was established under the National Training Act to further the attainment of national economic and social goals by realizing the full productive potential of Canada's human resources, in order to meet the need for skills created by a changing economy. The general objective is to ensure that the skills available in the labour force correspond qualitatively and quantitatively to the needs of the labour market and that the employability and/or earning capacity of the participants in the Program should be increased. In addition, the National Training Program promotes improved access to training and subsequent employment for target groups such as women, Natives and handicapped people, who have encountered particular barriers to labour market advancement.

The National Training Program supports training for occupations in which there is a labour market demand, with emphasis on occupations designated as being of national importance, i.e., occupations in which it is anticipated that there is or will be a national or regional shortage of workers sufficiently serious to justify special training action.

The National Training Program is operated in partnership with the provinces and territories and is administered through the Canada Employment Centres (CECs) across Canada.

Figure 10.

NATIONAL TRAINING PROGRAM
EXPENDITURES AND TRAINEES SUMMARY
CANADA
1979-80 TO 1984-85

TRAINING EXPENDITURES ($000,000)[6]	1979-80	%	1980-81	%	1981-82	%	1982-83	%	1983-84	%
INSTITUTIONAL										
- Purchases (1)	345.9	51.7	395.0	51.3	419.9	50.6	482.3	52.1	516.0	50.5
- Allowances (2)	84.2	12.6	103.6	13.4	105.7	12.7	109.1	11.8	115.8	11.4
- U.I. (Section 39)	137.3	20.5	157.8	20.5	166.5	20.1	206.0	22.2	221.5	21.7
- Total Institutional	567.4	84.8	656.4	85.2	692.1	83.4	797.4	86.1	853.3	83.6
GENERAL INDUSTRIAL	101.3	15.1	106.1	13.8	111.0	13.4	72.5	7.8	80.7	7.9
CRITICAL TRADE SKILLS (CTST) (3)	0.9	0.1	7.5	1.0	26.7	3.2	37.7	4.1	50.5	4.9
SKILLS GROWTH FUND (SGF)	-	-	-	-	-	-	18.3	2.0	36.8	3.6
GRAND TOTAL	669.6	100.0	770.0	100.0	829.8	100.0	925.9	100.0	1,021.3	100.0
U.I. (Section 39) - FEE-PAYERS	3.4		3.8		5.5		5.8		9.2	
TRAINEES STARTED (Number)[6]										
INSTITUTIONAL										
- Non U.I. Eligible (4)	78,538	25.4	79,907	25.9	70,967	24.3	72,986	26.9	70,288	25.4
- U.I. Eligible (5)	97,945	31.6	92,643	30.1	91,678	31.3	101,438	37.3	92,742	33.4
- Total Full-Time	176,483	57.0	172,550	56.0	162,645	55.6	174,424	64.2	163,030	58.8
- Part-Time	49,144	15.9	51,765	16.8	56,849	19.4	60,544	22.3	68,192	24.6
- Total Institutional	225,627	72.9	224,315	72.8	219,494	75.0	234,968	86.5	231,222	83.4
GENERAL INDUSTRIAL	83,334	26.9	79,863	25.9	67,746	23.1	30,631	11.2	33,600	12.1
CRITICAL TRADE SKILLS (CTST)	502	0.2	4,102	1.3	5,486	1.9	6,197	2.3	12,519	4.5
GRAND TOTAL	309,463	100.0	308,280	100.0	292,726	100.0	271,796	100.0	277,341	100.0
FEE-PAYERS	1,158		1,335		1,714		1,689		4,169	

(1) Includes Provincial Administration.
(2) Includes Living-Away-From-Home Allowance, Trainee Travel Allowance, Commuting Allowance, and Dependent Care Allowance 1979-80 to 1983-84, and ILAP Allowance 1982-83 to 1983-84.
(3) Includes Provincial Administration for 1980-81 to 1983-84.
(4) Includes trainees who receive allowances only, and trainees who receive no income support.
(5) Includes U.I. recipients, 1979-80 to 1983-84, and trainees who were eligible but received allowances for 1979-80.
(6) Expenditures are main estimates plus adjustments; trainee start figures are estimates.

The National Training Program has three main components:

1) the National Institutional Training Program,
2) the National Industrial Training Program comprising General Industrial Training (GIT) and Critical Trade Skills Training (CTST), and
3) the Skills Growth Fund.

Each of these is discussed separately below.

1) <u>The National Institutional Training Program</u>

The National Institutional Training Program involves the purchase of courses from community colleges and vocational schools. Full-time trainees receive either a training allowance or Unemployment Insurance (UI) during the training period and may also be eligible for other allowances to assist with dependent care or certain travelling or commuting expenses. The types of institutional training courses offered may fall under any one of these categories:

<u>Skill Training</u> - pre-employment courses, providing trainees with entry-level skills training in a particular occupation, or course designed to upgrade or update a person's skills in an occupation.

<u>Language Training</u>- courses offered to new immigrants, Natives or inter-provincial migrants who have difficulty finding employment because of lack of fluency in English or French.

<u>Basic Training for Skill Development</u> - courses designed to upgrade basic skills in mathematics, science and communication to meet the academic requirements for entry into Skill Training or to proceed to employment.

<u>Job Readiness Training</u> - courses offered to chronically unemployed workers or persons who have been out of the labour force for a prolonged period. This may include elements of life skills, work experience, job orientation and academic upgrading.

<u>Work Adjustment Training</u> - courses offered to workers who are encountering behavioural difficulties. It provides assistance in acquiring appropriate work habits, attitudes, etc..

<u>Occupational Orientation</u> - courses that provide practical experiences in a variety of trades to assist in the selection of a trade.

<u>Apprenticeship Training</u> - the classroom training aspect of apprenticeship programs operated by the provinces.

2) The National Industrial Training Program

The National Industrial Training Program (Employer-centred training) is a shared-cost incentive training program which has two main elements, General Industrial Training (GIT) and Critical Trade Skills Training (CTST). The basic differences between the two are the skill levels involved, duration of training, rates of reimbursement and designation of occupations. For example, under GIT, federal financial support is available to employers for up to one year. Under CTST, it is available for up to two years because the training required is more complex.

Critical Trade Skills Training is an industry-based training initiative which supports only nationally designated, high-skill occupations. Its primary objective is to encourage industry to develop and expand the training of Canadian tradespersons or workers in skilled occupations which experience chronic shortages.

General Industrial Training concentrates on training workers for other occupations in demand, retraining workers affected by new technology and industrial change, training the unemployed, training women in non-traditional occupations and training adults with special needs. Questions have been raised about the level of expenditures under General Industrial Training and the program was subject to the government's recent expenditure reduction exercise.

Under both elements, the Commission negotiates a contract with an employer or group of employers in which the Commission agrees to reimburse the employer a portion of certain costs incurred in providing training and part of the trainee wages during training.

3) The Skills Growth Fund (SGF)

The primary purpose of the Skills Growth Fund is to provide capital to provinces and to non-profit organizations for the establishment, conversion, expansion or modernization of facilities used to provide training in occupations designated as being of national importance. This financial assistance is also available to non-profit organizations for new facilities to provide training in occupations suitable for adults with special training needs.

III. OPERATIONAL INFORMATION

The following table presents information on the funding of the National Training Program and the total numbers of participants.

National Training Program Component	1982-83[1] Expenditures $M	1983-84[1] Expenditures $M	1984-85[2] Reference Level $M
Institutional Training Purchases	482	516	526
Allowances	109	116	118
U.I.	206	253	275
GIT	72	80	95
CTST	38	50	80
SGF	18	39	144
TOTAL	925	1,054	1,238
Number of Participants (including part-time and carry-overs)	271,796	282,000	359,000

Note: Data exclude administrative costs.

1 - Source: CEIC, Annual Statistical Bulletin, National Training Program.
2 - Estimate: Training Branch, CEIC.

Gouvernement du Canada
Government of Canada

Document d'étude

Formation

Décembre 1984

Canada

Document d'étude

Formation

Décembre 1984

PN. 401

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1984

N° de cat. MP 43-159/1984

ISBN 0-662-53420-4

Ministre
Emploi et Immigration

Minister
Employment and Immigration

Ottawa K1A 0J9

Avant-propos

Décembre 1984

Le présent document a été conçu comme outil de consultation sur l'important enjeu que constitue au Canada la formation des jeunes et des adultes. Par son intermédiaire, j'invite toutes les parties intéressées: administrations provinciales, entreprises, syndicats et chaque Canadien, à réfléchir sur les mesures à prendre et les méthodes à adopter concernant l'adaptation des travailleurs au marché du travail. J'espère que le processus de consultation permettra une discussion franche, sur la place publique, de l'incidence des changements technologiques sur l'éducation permanente.

Le document a pour but de promouvoir un véritable dialogue entre le gouvernement du Canada, les provinces et les autres parties concernées.

Ce dialogue serait une contribution positive dont devraient tenir compte les participants à la Conférence nationale sur l'économie et à la conférence des premiers ministres en février prochain.

Flora MacDonald

Flora MacDonald

Canada

TABLE DES MATIÈRES

Page

Faits saillants — i

Tendances et défis de demain
- Aperçu — 1
- Tendances influençant l'offre de main-d'oeuvre — 1
- Tendances de la demande de main-d'oeuvre — 4
- Les défis de la prochaine décennie — 5
- Tendances de la formation — 7
- Répercussions sur les rôles et responsabilités — 8
- Nouvelles approches — 10
- Orientation de l'aide fédérale — 12

Questions et options
- Aperçu — 13
- Formation de base — 13
- Transition du monde des études au monde du travail — 15
- Formation en cours d'emploi — 17
- Recyclage professionnel — 19
- Formation des chômeurs — 21
- Formation pour les groupes spéciaux — 22

Conclusion — 25

Annexes

I Perspectives d'emploi — 30

II Examen de l'aide fédérale actuelle en matière de formation — 32

Faits saillants

Le Canada se détache progressivement de l'ère industrielle pour aborder l'ère de l'information. Notre pays est en pleine évolution. De grands défis se dressent sur la voie de l'adaptation aux situations nouvelles. Les prises de décision d'aujourd'hui auront de profondes répercussions dans l'avenir.

Toutefois, certaines choses n'ont pas changé. Le Canada demeure une terre bénie, dotée d'abondantes richesses naturelles et peuplée de gens fiers de leur indépendance. Et il existe des moyens de relever les défis de l'âge de l'information. Le Canada peut s'en sortir vainqueur. Nous pouvons garder le cap et maintenir notre route vers l'avenir.

Le document d'étude sur la formation

Ce document est destiné à jeter les fondements d'un dialogue qui doit s'ouvrir entre le gouvernement du Canada et le peuple canadien en vue de trouver ensemble les mesures qui nous permettront de forger la main-d'oeuvre compétente grâce à laquelle le Canada restera une terre de promesses. Et nous y parviendrons grâce à la coopération. Les provinces, les milieux d'affaires et le monde du travail ont un rôle important à jouer. Et chaque Canadien aussi. Ce document expose les principales directions que pourrait prendre la formation professionnelle, et il est à espérer que ces questions feront l'objet d'un débat public profond et serein. A titre de partenaire véritable dans le domaine de la formation, nous pouvons faire en sorte que les grands changements au Canada s'opèrent de façon efficace. Et que le gouvernement du Canada joue effectivement son rôle.

Quels sont les défis à relever?

Le marché du travail présente aujourd'hui deux défis :

- un chômage élevé qui peut persister pendant plusieurs années encore, si nous ne réussissons pas à mieux nous adapter aux nouvelles demandes du marché du travail, et

- l'évolution rapide de la technologie qui, prévoit-on, s'accentuera à l'avenir. (Ceci entraînera la création de nombreuses occasions d'emploi faisant appel à de nouvelles compétences. Aussi, il sera nécessaire de recycler les travailleurs pour qu'ils acquièrent les compétences requises pour ces emplois.)

De nombreux Canadiens s'inquiètent du futur. Ils se rendent compte des changements d'envergure qui se déroulent — ils comprennent que les compétences qui avaient cours autrefois ne correspondront pas nécessairement aux besoins de demain. Ils sont conscients que le recyclage s'impose et méritent d'avoir accès aux nouvelles compétences, étant donné que personne parmi nous n'accepte de vivre dans une société qui ne fait pas appel aux talents et aux capacités de chacun. Il devrait être possible de fournir à tous les Canadiens, particulièrement les travailleurs âgés, les femmes et les minorités visibles, l'occasion d'acquérir et de perfectionner les compétences nécessaires à notre économie en évolution qui se redresse et devient plus concurrentielle. Si nous y parvenons, nous aurons accompli deux choses. Nous aurons utilisé de façon productive le temps et l'énergie des chômeurs en leur permettant de se préparer à occuper des emplois gratifiants. Nous aurons également contribué à préparer les compétences essentielles au maintien d'une économie canadienne forte pour demain.

Un défi de taille

Les Canadiens n'en sont pas à leur premier défi... et ils ont toujours su les relever. Celui qui nous attend dans le domaine de la formation est particulièrement impressionnant en raison du prix élevé qu'il nous faudrait payer en cas d'échec. Mais ce que pourrait nous rapporter la réussite est tout aussi considérable. Les possibilités qui s'offrent au Canada sur les marchés internationaux sont excellentes et nous sommes en mesure d'en tirer parti. La rapidité inouie de l'évolution technologique peut également tourner à notre avantage. Nous devons compter sur les progrès de la technologie pour accroître notre productivité sur le marché mondial. Le Canada ne se laissera pas distancer par le Japon et d'autres pays qui sont à la fine pointe du progrès technologique.

La conjoncture est favorable au Canada. De quoi avons-nous besoin? D'un bassin de travailleurs? Nous disposons d'une main-d'oeuvre qualifiée qui peut se recycler -- qui sera prête à faire face à de nouveaux défis. Avons-nous besoin d'ingéniosité? Les Canadiens en ont toujours fait preuve. Qui n'a entendu parler du bras spatial canadien? Des programmes bien conçus en vue de clientèles bien déterminées seront à l'avantage de tous les Canadiens. Nous devons aussi nous assurer que les mesures particulières que nous prenons ne s'adressent pas seulement aux chômeurs mais également aux travailleurs âgés, aux femmes, aux autochtones et aux personnes défavorisées sur le plan de l'emploi. Nous avons en main les éléments qu'il nous faut pour réussir. Mais il faut joindre les ressources et les personnes pour relever le défi. Plusieurs intervenants sont concernés : travailleurs, éducateurs, employeurs, gouvernements, syndicats. Et le temps est propice à l'action. Il y a cinq ans, ce n'était pas encore le moment : les esprits n'étaient pas encore assez éveillés à ces questions pour prendre des décisions éclairées.

Dans dix ans, il sera trop tard. Le consensus s'impose maintenant. Il y va de l'intérêt de tous les partenaires concernant la formation.

Le monde du travail obtiendra de nouveaux emplois dans de nouvelles industries. Il nous fera découvrir les répercussions de l'évolution technologique. Il peut en outre contribuer à assurer que l'évolution profite à tous également. L'entreprise pourra compter sur les travailleurs qualifiés dont elle a besoin. Elle peut nous aider à planifier une population active adaptable et compétente. Les Canadiens seront confiants de posséder les compétences pour occuper les emplois engendrés par l'évolution technologique.

La situation présente des difficultés

La période que traverse actuellement le Canada ne peut être qualifiée de période de croissance économique soutenue. Nous devrons réorienter le perfectionnement professionnel dans le contexte des restrictions qui touchent tant les gouvernements que les entreprises. Nous devons nous efforcer d'améliorer la rentabilité des activités de formation ainsi que de faire comprendre à tous que le gouvernement fédéral offre son appui dans les secteurs qui en ont le plus besoin. Le gouvernement ne peut prendre ces décisions tout seul. Il faudra donc que les gouvernements et le secteur privé jouent des rôles nouveaux. La démarche adoptée sera axée sur la consultation et la collaboration. Les solutions véritables seront le fruit de ces consultations. Nous devons répondre à des questions du type

- Comment rendre plus facile le passage du monde des études à celui du travail?
- Comment nous assurer que les travailleurs à mi-carrière ont toujours accès à de nouvelles compétences et de nouvelles possibilités d'emploi?

Les citoyens canadiens ont également un rôle à jouer. Nous devons tous considérer la formation sous un nouvel angle et voir l'évolution du marché du travail de façon favorable. Notre attitude à l'égard de la formation et de la flexibilité de la main-d'oeuvre doit évoluer.

Ce que l'avenir nous réserve

Le présent document doit déboucher sur un nouveau plan général de formation. Il nous permettra de rassembler nos énergies en une seule force cohésive et cohérente.

Les efforts déployés par tous les intéressés, c'est-à-dire le gouvernement fédéral, les provinces, les employeurs et les travailleurs, comportent à la fois des points forts et des points faibles. Les provinces sont parfois accusées de ne pas financer suffisamment les collèges. On reproche aux employeurs de ne pas s'occuper assez de la formation, particulièrement en période de ralentissement économique. Certains programmes de formation qui reçoivent de l'aide du gouvernement fédéral sont jugés inefficaces et inappropriés. Il y a peut-être une part de vérité dans ces allégations. Le programme fédéral de Formation générale dans l'industrie a fait l'objet de certaines critiques. Il en a été tenu compte, et des réductions générales ont été annoncées pour 1985-1986 dans le cadre du récent plan de réduction des dépenses.

Ces critiques ne peuvent être ignorées; il est possible d'en discuter et de trouver des solutions au moyen de discussions franches et ouvertes. Nous pouvons nous servir de nos atouts, notamment notre ingéniosité en tant que pays, nos progrès dans le domaine de l'éducation postsecondaire au cours des vingt dernières années et notre certitude que le Canada possède ce qu'il faut pour relever le défi de la concurrence.

Certaines questions fondamentales

Le présent document pose certaines questions fondamentales au sujet de ce que nous réserve l'avenir en matière de formation.

La formation actuelle est-elle suffisante?

Il est difficile de répondre à cette question. Toutefois, le document fait valoir qu'en période de chômage élevé, la rentabilité d'une formation accrue ne laisse aucun doute, dans la mesure où il s'agit d'une formation adéquate.

Cela ne signifie pas nécessairement que les gouvernements devront dépenser davantage. Certains fonds pourraient tout simplement être réaffectés. Les gouvernements pourraient peut-être également adopter une nouvelle approche. Pour ce qui concerne le gouvernement fédéral, il faudrait essayer d'accroître l'efficacité et de mieux préciser nos clientèles.

Les personnes qui ont besoin de formation peuvent-elles y avoir accès au moment opportun?

Le document propose que l'on accorde davantage d'attention à la formation offerte

- aux jeunes, en particulier à ceux qui ne font pas d'études postsecondaires (ce qui faciliterait leur transition du monde des études au monde du travail);

- aux travailleurs adultes qui font face à des changements de carrière majeurs;

- aux groupes spéciaux (c'est-à-dire les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles).

Le présent document montre l'évolution vers un apprentissage permanent. Il souligne l'importance de cette tendance pour ce qui concerne les rôles et responsabilités ainsi que la nécessité d'innover dans notre façon de voir la formation.

A quoi prépare la formation?

A ce sujet, le document de travail présente des projections de la demande future dans certaines professions. Ces projections sont importantes parce qu'elles nous donnent un bon aperçu du tableau d'ensemble. Cependant, il ne s'agit que d'une première étape lorsqu'on doit oeuvrer en période de changements rapides. Ce qui importe, au premier chef, c'est de concevoir des programmes de formation souples et adaptables.

Les méthodes de formation sont-elles appropriées?

Le document n'examine pas en détail les responsabilités et les rôles actuels de chacun. Il souligne les responsabilités des provinces en matière d'éducation et fait ressortir la nécessité pour les employeurs et les travailleurs de continuer de jouer un rôle prépondérant. Il met également l'accent sur la nécessité d'harmoniser les programmes de formation des différents partenaires. Mais, point capital, il propose que le formation soit abordée sous l'angle de la créativité.

Pour ce qui concerne le gouvernement fédéral, le document expose deux stratégies possibles en matière de formation.

- **Stratégie de renouveau**

  Dans ce cas-ci, on pourrait continuer d'accorder la priorité aux améliorations dans les domaines où le gouvernement fédéral a traditionnellement concentré ses efforts, et particulièrement aux mesures en vigueur aux termes de la Loi nationale sur la formation.

- **Stratégie d'équilibre et nouvelles orientations**

  En vertu de cette stratégie, une plus grande importance pourrait être accordée à l'élaboration de nouvelles formules dans les secteurs qui ont été jusqu'à maintenant laissés de côté. C'est ainsi que la transition du monde des études au monde du travail et le recyclage des travailleurs âgés qui doivent complètement réorienter leur carrière retiendraient spécialement l'attention, de même que le perfectionnement des compétences dans le cas des chômeurs et des groupes spéciaux.

Ces stratégies généreraient chacune des programmes différents, mais les deux visent essentiellement le même but et sont axées sur la souplesse, l'innovation et la collaboration, composantes qui sous-tendent le présent document. Nous ne devons jamais croire que nous avons trouvé une réponse définitive aux questions soulevées à propos de la formation. Il nous faut être suffisamment souples pour apporter les changements innovateurs nécessaires au cours des années 1980 et plus tard.

Dans le présent document, une série d'options sont proposées pour faire face au changement. Par exemple, il y est question de la possibilité d'étendre la formation aux personnes qui reçoivent des prestations d'assurance-chômage, d'offrir l'aide gouvernementale aux fins de l'élaboration de formules de formation innovatrices et inédites et de mettre l'accent sur la formation pour accroître les possibilités d'emploi. Il y est aussi question du congé de perfectionnement pour les travailleurs, de même que de l'expérience professionnelle et des allocations de formation pour les jeunes. Toutefois, il ne s'agit pas là de choix définitifs, mais plutôt de propositions. Il est à souhaiter que les consultations donneront naissance à d'autres options. Elles seront bien accueillies.

Mesures à prendre

Le présent document vise à fournir des renseignements et à susciter des questions afin de stimuler la discussion dans le cadre de la première étape du processus de consultation.

Quelle est la première étape? Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration demandera à nos partenaires en matière de formation leur point de vue sur l'avenir de la formation au Canada. Nous tenterons d'obtenir un consensus sur la meilleure façon d'appuyer les activités de formation. Au cours de cette première étape, qui précédera la conférence des premiers ministres, en février 1985, et la Conférence nationale sur l'économie, nous étudierons l'adoption éventuelle de formules originales et de nouveaux programmes avec les représentants provinciaux, patronaux et syndicaux. La première étape durera jusqu'à la conférence des premiers ministres et la Conférence sur l'économie.

A partir des accords conclus, un processus élargi sera mis en place afin que tous les Canadiens aient part au dialogue sur les nouvelles orientations que seront prises en matière de perfectionnement professionnel.

Au cours de la deuxième étape, il s'agira d'assurer le suivi des modifications à plus long terme consécutives aux stratégies adoptées.

Se préparer ensemble à ce qu'offre demain, en tant que participants à part entière à ce processus de consultation, est un défi pour chacun de nous. Les changements auxquels nous devons faire face ne devraient pas nous effrayer, mais nous stimuler. Nous, Canadiens, avons affronté et surmonté des difficultés autrefois. Notre histoire nous l'enseigne.

Elle nous révèle que les Canadiens savent intervenir lorsque la situation le commande. Nous avons le dessein de consulter mais également de trouver des réponses et de passer à l'action. Il souffle un esprit de renouveau au Canada. Par la consultation, nous parviendrons au consensus. Le consensus nous conduira à l'action et aux solutions véritables - solutions qui assureront à chaque Canadien d'avoir sa juste part des possibilités qu'offrira le futur.

Tendances et défis de demain

Aperçu

Le présent chapitre examine les tendances qui influenceront l'offre de main-d'oeuvre qualifiée, incluant la formation dispensée dans les établissements d'enseignement et celle dispensée dans l'industrie. Il étudie ensuite les tendances récentes de la demande de main-d'oeuvre qualifiée résultant des nouveaux besoins du marché du travail. Il passe enfin à trois questions difficiles : y-a-t-il suffisamment de formation, est-elle offerte aux bonnes personnes et s'agit-il d'une formation appropriée? Quoique les réponses ne soient pas absolues, certains groupes semblent recevoir relativement peu de formation et il faudrait envisager la formation d'une manière plus souple. Le chapitre se termine par l'analyse des tendances générales qui se dégagent actuellement dans le domaine de la formation. Elles mettent notamment en évidence l'apparition d'un modèle d'apprentissage permanent. Certaines conséquences de ce nouveau type de formation seront examinées.

Tendances influençant l'offre de main-d'oeuvre

Au cours de la prochaine décennie, le taux de croissance de la population active canadienne sera moins élevé que par le passé. Pour des raisons démographiques, un moins grand nombre de jeunes viendront grossir les rangs de la population active. Du point de vue de l'offre de main-d'oeuvre, cela signifie que les employeurs devront compter davantage sur l'utilisation des compétences de la population active actuelle et moins sur les compétences des jeunes qui arrivent sur le marché du travail. Il faudra donc réorienter nos programmes de formation et notre système d'éducation.

Par rapport à beaucoup d'autres pays, le Canada, jusqu'ici, s'en est surtout remis à son système d'éducation pour préparer ses travailleurs au marché du travail, et à l'immigration pour remédier à la pénurie de main-d'oeuvre spécialisée. Il a en particulier investi des sommes importantes dans l'enseignement postsecondaire au cours des années 1960 et 1970. En 1961, environ 43 % de la population âgée de 15 ans et plus avaient un niveau de scolarité inférieur à la 9e année, alors que seulement 11 % avaient poursuivi des études au niveau postsecondaire. Vingt ans plus tard, la proportion de ceux qui avaient 9 années de scolarité ou moins était réduite à 22 % (pour la plupart des personnes âgées), alors que celle de ceux qui avaient fait des études de niveau postsecondaire était passée à 35 %.

Depuis le milieu des années 1970, le nombre total d'inscriptions aux niveaux élémentaire et secondaire au Canada a fléchi en raison du vieillissement de la génération de l'explosion démographique. Cette tendance se poursuivra pendant les années 1980. Malgré les tendances démographiques, le nombre d'inscriptions aux études à plein temps dans les collèges communautaires et les cégeps a continué de s'accroître au

Sommaire 1 - POINTS SAILLANTS DE L'ENQUÊTE SUR L'ÉDUCATION DES ADULTES

- Quelque 3,2 millions de personnes se sont inscrites à 5,2 millions de cours à temps partiel pour adultes en 1983. Ceux-ci comprennent tous les cours, y compris ceux de courte durée et ceux offerts au travail et à l'école.

- En moyenne, les cours axés sur l'emploi ont été les plus populaires (41 % des participants), suivis des cours d'intérêt général, des cours portant sur des activités de loisir et des cours de formation scolaire. Il faut souligner que de nombreux cours ayant trait au travail de l'employé étaient de courte durée.

- Les cours axés sur l'emploi ont attiré 57 % des hommes, mais seulement 28 % de femmes.

- Chez les hommes, les cols blancs se sont inscrits à moins de cours axés sur l'emploi que les cols bleus (57 % contre 63 %). Cependant, la proportion variait parmi les différentes catégories de cols blancs. Les deux tiers des gestionnaires et des administrateurs optaient pour des cours axés sur l'emploi. Par contre, seulement la moitié des hommes dans des emplois de bureau ont manifesté ce genre d'intérêt; plus que dans tout autre catégorie de professions, les hommes de ce dernier groupe étaient plutôt attirés par les cours de formation scolaire.

- Chez les femmes, la situation est différente. La proportion des femmes exerçant des emplois de col blanc qui ont suivi des cours axés sur l'emploi dépassait de 8 % la proportion des femmes entrant dans la catégorie des cols bleus (38 % contre 30 %). Les femmes de ce dernier groupe choisissaient tout aussi bien des cours d'intérêt personnel ou des cours portant sur des activités de loisir que des cours axés sur l'emploi. Comme chez les hommes, les femmes occupant des postes de gestionnaires et d'administrateurs étaient davantage portées à suivre des cours axés sur l'emploi. Cependant, même si ces cours représentaient 66 % de tous les cours suivis par les hommes, chez les femmes gestionnaires et administrateurs, le pourcentage n'était que de 46 %.

- Le secteur privé a fait beaucoup pour la formation et le perfectionnement des adultes. Les employeurs ont assumé les frais des cours axés sur l'emploi de 56 % des hommes, mais de 44 % des femmes seulement. Les données comprennent toutefois une brève formation en cours d'emploi aussi bien qu'une formation plus élaborée.

Source : "Enquête sur l'éducation des adultes au Canada", une enquête conjointe du Secrétariat d'Etat et de Statistique Canada.

cours de cette période. Après une légère baisse, l'effectif des universités a connu des progrès considérables en 1980 et enregistre depuis une forte croissance. Il n'est pas facile de prévoir combien de temps cette participation accrue durera. Une partie de cette augmentation est probablement due à la conjoncture économique. Avec la reprise économique, les inscriptions pourraient diminuer si les jeunes choisissent de travailler plutôt que d'étudier. Toutefois, la tendance actuelle vers les études à temps partiel qui se manifeste chez les adultes va probablement se poursuivre, et le nombre des inscriptions pourrait se maintenir, voir même augmenter.

La persistance des taux d'inscription élevés ainsi que l'orientation nouvelle vers des domaines d'étude davantage axés sur l'emploi montrent que le système d'éducation va continuer à jouer un rôle important dans l'acquisition des compétences.

Malheureusement, on sait peu de chose sur les tendances de la formation des adultes, surtout de la formation dans l'industrie. Il y a un peu plus de 10 ans seulement, une étude spéciale a révélé que 7,9 % des travailleurs rémunérés suivaient des cours de formation subventionnés par l'employeur. Des indicateurs plus récents montrent qu'environ la moitié des établissements embauchant 20 travailleurs ou plus offrent une formation professionnelle sans bénéficier d'un soutien financier du gouvernement. Une formation de ce genre est la plupart du temps de courte durée et se retrouve essentiellement dans les professions techniques et les professions administratives. Les secteurs où le nombre de participants à des programmes de formation assurés par l'employeur est plus élevé que la moyenne sont l'administration publique, les finances, les assurances et l'immobilier, les transports, les communications et d'autres industries de services publics.

La formation dans l'industrie et l'apprentissage ont décliné avec la récession. Le nombre d'apprentis inscrits au Canada a diminué de façon significative depuis 1980. Cette baisse s'est vérifiée dans presque tous les mêmes métiers, celui de machiniste par exemple, qui étaient considérés comme des métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée à la fin des années 1970.

On en sait un peu plus sur la portée et la nature de l'éducation des adultes qui est en grande partie une formation professionnelle. Les premiers résultats d'une enquête récemment menée par Statistique Canada et le Secrétariat d'Etat apportent des faits nouveaux et importants. Ils sont exposés au sommaire 1. L'enquête a révélé qu'un Canadien sur cinq âgé de plus de 17 ans a suivi au moins un cours d'éducation des adultes en 1983, quoique certains de ces cours étaient de courte durée. Bon nombre des cours suivis portaient sur des sujets d'intérêt personnel ou des activités de loisir mais, la plupart étaient des cours de formation professionnelle ou de formation générale. Cette forte participation à l'éducation des adultes fait de cette dernière un élément important bien que facilement négligé du système de formation.

La formation théorique n'est que l'une des façons d'acquérir des compétences. Il y a aussi l'expérience pratique acquise en cours d'emploi dans le secteur privé. Notre tâche sera d'autant plus difficile à cet égard, au cours de la prochaine décennie, que le chômage semble devoir se maintenir. Sans emploi, les travailleurs commenceront à perdre leurs qualifications sans en acquérir de nouvelles.

L'immigration, qui a été une autre des sources principales de main-d'oeuvre spécialisée pendant une grande partie de l'après-guerre, ne devrait plus jouer un rôle majeur, pendant plusieurs années.

Tendances de la demande de main-d'oeuvre

Voici les tendances qui influeront le plus probablement sur la demande de travailleurs ayant une formation appropriée au cours de la prochaine décennie :

- le nombre d'emplois ne croîtra probablement pas de plus de 2½ % par an pendant le reste de la décennie. Ce taux de croissance, en l'absence d'autres changements, ne donnera lieu qu'à une réduction graduelle du chômage;

- la croissance de l'emploi sera due surtout à un nombre relativement restreint de professions; selon certaines prévisions, 30 grandes professions pourraient fournir jusqu'à 40 % de tous les nouveaux emplois au cours des prochaines années, (voir l'annexe 1, sommaire 9);

- bon nombre des professions responsables de la croissance ont toutefois peu d'incidence sur les volumes de formation. Dans la plupart des cas, un assez grand nombre de chômeurs peuvent tenir ces emplois sans recevoir une formation importante. Et certaines de ces professions ne demandent qu'un faible niveau de connaissance;

- le besoin de formation se fera particulièrement sentir dans les professions moins importants à croissance rapide; celles-ci sont peu susceptibles de produire directement un grand nombre d'emplois, mais il est essentiel qu'elles disposent d'une main-d'oeuvre suffisante pour favoriser les changements technologiques et faire face à la concurrence. (Voir les exemples donnés à l'annexe 1, sommaire 8);

- les besoins en matière de compétences et de formation varient énormément d'une région à l'autre : les programmes qui conviennent à un secteur peuvent ne pas convenir à un autre;

- il y beaucoup d'incertitude quant à l'incidence précise des changements technologiques et économiques sur les futurs besoins en matière de compétences. Il y a quelques années seulement, le débat sur la formation était concentré notamment sur les débouchés que pouvaient offrir un certain nombre de mégaprojets

qui devaient être réalisés et qui, en fait, n'ont pas été exécutés au moment prévu. L'évolution de la demande de biens et de services et le mode de production des biens et services détermineront le genre de compétences qui seront nécessaires. Parallèlement, l'évolution technologique modifie actuellement les tâches des diverses professions de façon difficile à prévoir.

Les défis de la prochaine décennie

Les questions essentielles sont maintenant de savoir s'il y a suffisamment de programmes de formation au Canada et si l'on offre bien le genre de formation qui convient aux personnes qui en ont réellement besoin.

Pour répondre à la première question - y a-t-il suffisamment de formation - il faut avouer que nous ne le savons pas exactement. Il est certain que l'on ne peut examiner l'investissement important qui est fait actuellement dans la formation à l'intention des jeunes uniquement par rapport aux avantages que pourra en retirer le marché du travail au cours de la prochaine décennie. Les jeunes en cours d'études resteront sur le marché du travail pendant longtemps, et ils y seront encore à une époque pour laquelle aucune projection économique fiable ne peut être faite. Les avantages d'une population plus instruite ne devraient pas non plus être évalués qu'en fonction du marché du travail seulement. Enfin, les gens apprennent aussi bien par la pratique que par la théorie. Nous ne savons pas quel sera l'équilibre à assurer entre la formation théorique et la formation en cours d'emploi.

Certains points sont clairs, cependant. La plupart des personnes veulent une instruction plus poussée et davantage de formation. A une époque où il faut trop souvent choisir entre la formation et le manque de travail valorisant en raison du chômage, la préférence accordée à la formation est manifeste. A long terme, il semble évident qu'il vaut mieux pécher par excès de formation que par manque de formation. Il faut également prendre en compte la nécessité de restreindre les dépenses. Pour ce qui est de la participation du fédéral, il ne serait sans doute pas réaliste de compter sur un accroissement des dépenses au chapitre de la formation qui ne proviendrait pas d'une réaffectation des crédits.

Nous pouvons cependant tenir des propos plus assurés au sujet de l'aspect cyclique de la formation. Le nombre de stagiaires dans l'industrie accuse une nette tendance à la baisse au cours des périodes de ralentissement économique. Cette situation offre un contraste frappant avec l'augmentation du nombre d'inscriptions dans l'enseignement postsecondaire qui a été enregistrée lors de la dernière récession. Une plus grande stabilité de la formation dans l'industrie apparaîtrait en principe souhaitable, bien qu'il puisse être difficile de trouver les moyens de favoriser cette tendance en les conciliant avec la réalité des contraintes budgétaires.

Offre-t-on la formation à ceux qui en ont réellement besoin? Il n'est pas possible là non plus de donner une réponse précise.

Il semble, toutefois, que certains groupes soient sous-éduqués sur le plan de la préparation professionnelle par rapport à d'autres et ne peuvent tirer profit des avantages que peut présenter une meilleure formation. Les femmes forment l'un de ces groupes : un grand nombre d'entre elles pourraient profiter de la formation si elle était structurée de façon à répondre à leurs besoins, notamment en ce qui concerne les horaires flexibles et la garde des enfants. Les chômeurs constituent un autre de ces groupes. En outre, il peut y avoir un sous-investissement dans la formation de ceux qui n'accèdent pas au niveau postsecondaire. Un grand nombre de ces jeunes arrivent sur le marché du travail avec très peu de qualifications utiles.

La formation actuellement dispensée est-elle celle qui convient? La réponse à cette question dépend de la façon dont on voit les perspectives d'emploi, qui sont incertaines. Le système actuel est certainement loin d'être parfait. Il se donne encore beaucoup de formation dans des domaines pour lesquels la demande est faible. Cette situation s'explique souvent du fait que les perspectives d'emploi changent plus rapidement qu'on ne l'aurait cru possible ou trop rapidement pour la capacité d'adaptation des établissements de formation. Il s'ensuit qu'une partie de la formation est manifestement inutile. Dans d'autres cas, cependant, la formation peut être considérée comme un investissement en vue de la demande future. La meilleure garantie de cet investissement est une formation qui permet aux travailleurs d'acquérir une base de compétences générales ou transférables, qui ne sont pas nécessairement reliées à une profession donnée. Malheureusement, tous les programmes de formation actuels ne répondent pas à cette exigence.

Si certains programmes de formation actuels posent sans aucun doute des problèmes, le système n'en n'est pas pour autant inadapté à la réalité. Un système de collèges communautaires et de cégeps, qui a presque l'ampleur du système universitaire, a été conçu en un peu plus de dix ans. A une échelle plus modeste, un nombre considérable de changements ont été opérés au cours de ces dernières années dans le domaine de la formation professionnelle des adultes grâce à la Loi nationale sur la formation qui a permis d'axer la formation sur les profession pour lesquelles il y a une demande nationale. L'annexe II décrit la récente évolution de l'aide fédérale accordée en vertu de la Loi nationale sur la formation. Un grand nombre de succès ont été remportés, mais il reste encore beaucoup à faire.

Le vrai défi que nous aurons à relever, étant donné l'incertitude quant à la demande est de rendre le système d'éducation lui-même souple et adaptable aux besoins. Ceci exige une plus grande consultation entre les divers intervenants du système d'éducation et une meilleure planification de leur part. Cela exige également des efforts constants en vue de mieux connaître le fonctionnement du marché du travail. Un tel système ne peut être mis en place sans une participation accrue du monde des affaires, des syndicats et des provinces à l'évaluation de l'offre et de la demande de compétences et de professions. L'élément clé reste, sans contredit, la souplesse et l'adaptabilité de la formation elle-même.

Tendances de la formation

De nombreuses études entreprises au Canada et dans d'autres pays ont mis en lumière les modifications graduelles qui se sont opérées dans la façon dont la formation s'intègre à la vie d'une personne. Nous nous éloignons du schéma classique : a) éducation axée sur les jeunes, b) période de travail sur le marché du travail ou à la maison, et c) la retraite. Nous nous dirigeons plutôt vers un schéma plus souple où les possibilités d'apprentissage reconnu à différentes étapes de la vie sont plus grandes.

Il ne s'agit nullement d'un nouveau concept et, en fait, beaucoup de progrès ont été réalisés pour atteindre l'idéal d'un processus d'apprentissage étalé sur toute une vie, c'est-à-dire l'éducation permanente, tant au Canada que dans d'autres pays. En raison de l'évolution rapide de la technologie aussi bien que des changements opérés sur le plan de la concurrence internationale, nous nous préoccupons de plus en plus du rythme de notre orientation vers un modèle d'apprentissage permanent. On évalue, d'une manière générale, à un nombre très élevé les emplois qui seront perturbés au cours de la prochaine décennie en raison des changements technologiques. D'après les évaluations portant sur la période récente, leur nombre pourrait être de 100 000 par année. Des emplois seront aussi créés, mais pas nécessairement dans les mêmes professions ou collectivités touchées. Ce nombre considérable d'emplois perturbés aura inévitablement de graves répercussions pour plusieurs individus et certaines collectivités. Les villes qui dépendent d'une seule industrie, par exemple, pourraient être durement touchées.

Plus particulièrement, depuis un certain temps, le Canada s'est orienté vers le schéma suivant afin d'offrir des possibilités de perfectionnement professionnel tout au long de la vie :

a) Etudes : les établissements scolaires devraient fournir aux jeunes un enseignement général solide ainsi que la compréhension théorique et la formation technique fondamentale nécessaires pour occuper les professions choisies.

b) Transition du monde des études au monde du travail : pour plus de jeunes qu'actuellement, on devrait prévoir une étape où la formation en classe et l'expérience de travail alternent ou se chevauchent (notamment l'alternance travail-études, l'apprentissage et d'autres méthodes de formation assurées par l'employeur afin de faciliter la transition du monde des études au monde de travail).

c) Perfectionnement en cours d'emploi : les travailleurs devraient pouvoir compter sur des possibilités de perfectionnement professionnel intégrées (habituellement en cours d'emploi). Les employeurs et les travailleurs sont responsables de cette étape.

De plus, lorsque nécessaire :

d) Les travailleurs devraient pouvoir s'inscrire à des périodes prolongées de perfectionnement professionnel au cours de leur carrière. Ceci est particulièrement important pour ceux qui font face à l'obsolescence technologique.

e) Les chômeurs devraient avoir droit à une formation destinée à améliorer leur productivité future et leurs perspectives d'emploi.

f) Les groupes spéciaux - les femmes, les autochtones, ceux qui sont aux prises avec des difficultés physiques ou d'apprentissage particulières - devraient pouvoir suivre une formation destinée à les aider à surmonter les obstacles spécifiques auxquels ils se heurtent sur le marché du travail.

L'aide fédérale devrait être évaluée dans la perspective des modifications plus importantes qui surviennent dans le domaine de la formation. L'opinion relative à l'orientation que semble vouloir prendre la formation penche surtout, semble-t-il, vers l'idée de l'apprentissage continu. En effet, un mouvement international se dessine en faveur de la reconnaissance juridique de certaines modalités d'apprentissage des adultes, par exemple, le congé de perfectionnement professionnel. Il n'y a cependant pas encore de consensus au Canada sur la forme que pourrait prendre une telle reconnaissance ni sur le fait de savoir si la reconnaissance juridique constitue la meilleure façon d'aborder la question. Toutefois on peut, à bon droit, soutenir que la souplesse qu'offre l'apprentissage continu convient bien aux exigences du monde du travail d'aujourd'hui en évolution et que l'accent devrait être mis sur l'adoption rapide de cette modalité.

Répercussions sur les rôles et responsabilités

Les rôles et responsabilités en matière de perfectionnement professionnel sont déjà complexes au Canada et ils le deviendront davantage à mesure que nous nous éloignerons du schéma classique "études-travail-retraite".

Dans le schéma classique, on peut dire que les gouvernements étaient essentiellement chargés d'assurer le perfectionnement professionnel durant les années scolaires alors que la responsabilité en incombait aux employeurs et aux travailleurs pendant les années de travail. Naturellement, cela n'a jamais été aussi simple en pratique. Il y a toujours eu des étapes de transition entre les études et le monde du travail, comme des programmes d'apprentissage et des stages. Et pendant de nombreuses années, les gouvernements ont joué un rôle de premier plan dans la formation des adultes.

Le sommaire 2 est un aperçu plus réaliste, mais tout de même simplifié, des rôles et responsabilités actuels.

Sommaire 2 - RESPONSABILITÉS ACTUELLES EN MATIÈRE DE FORMATION

- Employeurs. Il leur incombe d'offrir la formation professionnelle nécessaire à leurs employés. Cette formation est habituellement dispensée en cours d'emploi. Son contenu est déterminé par les employeurs. Dans certains cas, ceux-ci reçoivent une aide financière du gouvernement.

- Syndicats. Ils jouent un rôle clé dans l'établissement des besoins en formation de leurs membres.

- Stagiaires. Chaque stagiaire doit acquérir les compétences de base nécessaires pour entreprendre la carrière choisie et suivre, ultérieurement, la formation utile pour avancer et améliorer ses perspectives d'emploi.

- Etablissements d'enseignement. Il leur incombe de dispenser des cours qui répondent aux besoins des étudiants. Habituellement, ils déterminent eux-mêmes le contenu des cours en fonction des besoins prévus des étudiants et des employeurs.

- Gouvernements (c'est-à-dire l'ensemble de la société). Leurs responsabilités sont les suivantes : i) offrir une instruction et une formation initiales appropriées dans les écoles; ii) offrir une formation, habituellement en cours d'emploi ou dans les établissements d'enseignement, pour veiller à ce que les possibilités de perfectionnement professionnel soient offertes de façon équitable aux adultes à travers le pays et qu'elles répondent aux besoins nouveaux de l'économie dans son ensemble; et iii) répondre aux besoins des chômeurs et des personnes défavorisées sur le plan de l'emploi en matière de formation.

Si les rôles et responsabilités sont en ce moment complexes et reliés entre eux, ils le deviendront davantage à mesure que nous adopterons un modèle où les périodes de travail et les périodes d'étude alterneront ou se chevaucheront plus fréquemment. La démarcation entre le monde du travail et l'école, et entre l'éducation et la formation, s'estompera davantage et le nombre total d'activités officielles de perfectionnement professionnel pour les adultes augmentera. Voici ce qui en découle :

- il faudra une plus grande collaboration entre les deux ordres de gouvernement, mais aussi resserrer les liens entre les programmes qui visent des objectifs d'ordre économique et ceux dont les objectifs sont d'ordre pédagogique; les programmes fédéraux et provinciaux devront se compléter;

- une plus grande alternance travail-formation devrait inciter les employeurs à jouer un plus grand rôle dans la détermination des priorités des établissements d'enseignement dans la mesure où elles sont liées au perfectionnement professionnel, et les établissements eux-mêmes à attacher plus d'importance aux besoins du secteur privé en matière de perfectionnement dans leurs cours à caractère professionnel;

- d'autres modes de financement (ne nécessitant pas forcément des crédits additionnels) seront nécessaires pour répondre à l'accroissement prévu dans les activités de perfectionnement professionnel destiné aux travailleurs adultes.

Nouvelles approches

Ce schéma d'apprentissage permanent et ses répercussions sur les rôles et responsabilités met en relief le besoin d'adopter de nouvelles orientations dans un certain nombre de secteurs importants :

- mécanismes de consultation et de collaboration : il importe que le secteur privé participe, de concert avec les gouvernements, aux programmes de consultation et de collaboration. Le sommaire 3 énumère certains des moyens actuels de consultation. Ceux-ci pourraient très bien être élargis. On pourrait, par exemple, envisager un système où de nouveaux organismes consultatifs de formation seraient établis (ou les organismes existants renforcés) à l'échelle locale, régionale et provinciale en vue de conseiller les deux ordres de gouvernement sur des questions relatives à la formation. Un certain nombre des mécanismes actuels sont bilatéraux et excluent les autres partenaires;

- modes de financement : l'adoption d'un schéma d'apprentissage permanent signifie également qu'il faudra trouver de nouveaux modes de financement. Dans l'ancien système "études-travail-retraite", le financement reposait largement sur le gouvernement chargé de subventionner les

Sommaire 3 - MÉCANISMES DE CONSULTATION ACTUELS

- Accords de formation - La Loi nationale sur la formation se base sur le principe de consultation et de collaboration avec les provinces. Les accords fédéraux-provinciaux et fédéraux-territoriaux sur la formation prévoient la mise sur pied, dans chaque province et dans chaque territoire, d'un comité des besoins du marché du travail chargé, entre autres choses, de cerner les besoins, de recommander les priorités en matière de formation, d'approuver un plan de formation annuel et de proposer des initiatives de formation dans l'industrie. Ces comités constituent un excellent moyen de collaboration entre les deux ordres de gouvernement et pourraient être élargis pour permettre la participation d'autres intervenants des milieux de formation.

- Programme du Sceau Rouge - Le Programme des normes interprovinciales, connu généralement comme le Programme du Sceau Rouge, est un autre exemple de collaboration. Le Comité de coordination du Programme des normes interprovinciales vise à augmenter la mobilité des travailleurs qualifiés dans le bâtiment, l'entretien, la réparation et les services, à améliorer et mettre à jour les programmes de formation dans les métiers spécialisés et à élaborer d'autres cours de formation du même genre. Les examens uniformisés offerts dans 24 métiers permettent d'obtenir un certificat portant le sceau rouge, reconnu partout au Canada.

- Accords de la planification des ressources humaines - Les accords de planification des ressources peuvent s'avérer utiles pour la consultation en matière de formation. Dix-sept accords ont été signés, à l'échelle nationale, avec des associations industrielles et professionnelles nationales regroupant 6 100 entreprises, environ 775 000 travailleurs, et plus de 150 000 membres de professions libérales. En outre, plusieurs centaines d'accords ont été signés avec des associations et entreprises dans les régions.

- Accords de développement fédéraux-provinciaux. Ceux-ci pourraient se révéler un instrument de consultation d'échelon supérieur en matière de ressources humaines. La formation et le perfectionnement des compétences constituent des éléments importants de développement régional et communautaire.

- Centre canadien du marché du travail et de la productivité - Cet organisme, de création récente, constitue malgré son jeune âge un outil de coordination et de collaboration capable de susciter un nouveau partenariat. Il regroupe employeurs et travailleurs ainsi que des représentants du fédéral et des provinces.

écoles et sur les parents qui offraient un appui financier aux étudiants. L'évolution graduelle vers le concept de la formation étalée sur toute la vie appelle une évolution correspondante sur le plan du financement. Il sera important de réexaminer les responsabilités respectives des employeurs, des participants à la formation et des gouvernements en matière de financement, de même que de s'efforcer de financer la formation grâce à des mesures anticycliques, de sorte qu'en période de ralentissement économique, au moment où il y a davantage de possibilités, nous investissions davantage dans la formation en prévision des besoins futurs;

- stimulation de l'innovation : tous les intervenants dans le système de formation sont chargés de favoriser l'élaboration de programmes de formation souples et innovateurs. Un moyen pour le gouvernement fédéral de soutenir les innovations pourrait être d'appuyer les projets pilotes ou les expériences dans des domaines comme l'élaboration de programmes de formation modulaire visant à répondre aux besoins des chômeurs. Une autre possibilité consisterait à appuyer le développement de la technologie à des fins éducatives, y compris dans le domaine des communications. Ce sont plus particulièrement les femmes et les personnes handicapées qui tireraient avantage d'une approche de formation plus innovatrice.

Orientation de l'aide fédérale

L'aide fédérale à la formation est dispensée principalement en vertu de la Loi nationale sur la formation dont le détail apparaît à l'annexe II. La Loi prévoit l'affectation de crédits à la formation à l'égard des professions où la demande de main-d'oeuvre se fait particulièrement sentir. Le sommaire 10, à l'annexe II, fait voir une augmentation des crédits affectés à la composante regroupant les professions où la pénurie de main-d'oeuvre est critique et entraîne des répercussions sérieuses, comparativement à une diminution pour la formation générale.

L'approche retenue au moment de l'adoption de la Loi nationale sur la formation est-elle encore valable alors que nous nous dirigeons de plus en plus vers l'apprentissage permanent? La demande de formation va s'accroître cependant que le gouvernement vise à restreindre ses dépenses. Les employeurs ne pourraient-ils pas prendre à leur charge certaines activités de formation actuellement financées par le gouvernement fédéral? L'aide fédérale devrait-elle porter sur certains éléments de l'apprentissage permanent? Voilà quelques questions fondamentales à débattre au cours des consultations.

Questions et options

Aperçu

Bon nombre d'études qui sont parues récemment portent sur la question de la formation et du perfectionnement des compétences. A l'échelle fédérale, on compte parmi les plus importantes le rapport du Groupe d'étude sur les perspectives d'emploi pour les années 1980 (Rapport Allmand), le rapport du Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail (rapport Dodge), le rapport "Pénuries et carences : travailleurs qualifiés et emplois durant les années 1980" préparé par le Conseil économique du Canada, le rapport "Apprendre, un défi pour la vie" préparé par le Jury consultatif national sur le congé de perfectionnement, de même que les rapports du Groupe de travail du Parti progressiste conservateur sur les possibilités d'emploi, le changement technologique et le recyclage de la main-d'oeuvre.

Le présent chapitre donnera un aperçu des principales questions et options qui ont été soulevées dans ces rapports ainsi que dans d'autres études, selon le modèle développé au chapitre 2 :

- la formation de base
- la transition du monde des études au monde du travail
- la formation en cours d'emploi

S'ajoutent, s'il y a lieu :

- le recyclage professionnel
- la formation des chômeurs
- la formation pour les groupes spéciaux

Formation de base

La formation est du ressort des provinces. Il ne conviendrait donc pas d'aborder dans la présente étude les nombreux problèmes qui se posent à ce chapitre. Toutefois, un certain nombre de questions touchant la comparabilité de la formation professionnelle initiale dépassent les frontières des provinces et influent grandement sur la situation du marché du travail au Canada. La comparabilité en ce qui a trait aux contenus des programmes de formation et à l'obtention des certifications (attestant l'obtention de certaines compétences normalisées) jouent un rôle très important en matière de mobilité de la main-d'oeuvre et leur rôle pourrait se révéler encore plus important si les études s'étalent davantage sur toute la vie des Canadiens. Au cours d'une vie normale, il arrive fréquemment qu'une personne se recycle dans une province autre que celle où elle a acquis ses compétences de base, c'est alors que l'établissement de

Sommaire 4 - OPTIONS D'AIDE POUR FACILITER LA TRANSITION DU MONDE DES ÉTUDES AU MONDE DU TRAVAIL

- Alliance pour la formation des jeunes - Il s'agirait d'un programme visant à offrir une expérience de travail et une formation dans le secteur privé aux jeunes sans emploi, en particulier à ceux qui ne poursuivent pas d'études postsecondaires. Le versement d'une allocation, et non pas d'un salaire, aux jeunes participants serait envisagé. Un programme pilote connu sous le nom d'Option Formation Jeunesse pourrait servir de modèle.

- Allocation générale de formation pour les jeunes - Il s'agirait d'un complément au concept d'Alliance pour la formation des jeunes, qui inclurait d'autres types de formation transitoire entre l'école et le travail. Il pourrait s'appliquer également aux jeunes qui ont abandonné les études afin de leur permettre de participer à un programme de rattrapage et de terminer les études secondaires. L'aide fournie pourrait être établie en fonction des ressources financières, en tenant compte des revenus des parents. Elle pourrait être combinée aux prêts et aux bourses actuellement accordés à titre d'aide financière aux étudiants du postsecondaire. Elle pourrait éventuellement remplacer l'assurance-chômage ainsi que les allocations de formation, et devenir le principal mode de financement fédéral au cours de la transition de l'école au travail.

- Aide au titre de l'alternance travail-études - Les gouvernements pourraient accroître leur aide au titre de l'alternance travail-études en passant des accords qui permettent aux étudiants du secondaire et du postsecondaire de travailler une partie de l'année scolaire chez un employeur.

normes communes prend toute son importance. Il s'agit là sans aucun doute d'un sujet de préoccupation qui touche le marché du travail national; toutefois, le rôle du gouvernement du Canada, s'il existe, est loin d'être précis.

Transition du monde des études au monde du travail

Le Canada a accordé moins d'attention que tout autre pays à l'établissement de mécanismes structurés visant à favoriser la transition du monde des études au monde du travail. Par exemple, moins de 5 % des jeunes Canadiens ont participé à des programmes d'apprentissage.

Les collèges et universités remplacent ces programmes dans une certaine mesure et ceci pour beaucoup de jeunes. Et selon bon nombre d'entre eux, la formation postsecondaire est plus indiquée. Pour ce qui est des aptitudes génériques et de la théorie, les collèges sont bien placés pour préparer les jeunes à un monde du travail en évolution rapide. Diverses ententes d'alternance travail-études tel l'enseignement coopératif sont, à cet égard, particulièrement intéressantes. Toutefois, la plupart des jeunes ne terminent pas les programmes d'études postsecondaires et quand ils arrivent sur le marché du travail, bon nombre d'entre eux n'ont pas les compétences recherchées par les employeurs. Les taux de chômage chez les jeunes qui ont quitté l'école après avoir obtenu un diplôme ou un grade postsecondaire est maintenant à 11 %. Pour ceux qui n'ont fait que compléter le cours élémentaire ou secondaire, ces chiffres s'élèvent à 19,1 %.

C'est durant la jeunesse que deux des transitions les plus importantes de la vie ont lieu, soit la transition du monde des études au monde du travail et de l'état de dépendance envers les parents à l'autonomie, notamment pour fonder une famille. Cette seconde transition est également importante pour la formulation des lignes directrices relatives à l'acquisition des compétences, surtout en ce qui concerne le soutien du revenu. Nombreux sont les jeunes qui restent au foyer encore quelque temps après avoir quitté l'école et commencé à travailler. Divers programmes gouvernementaux répondent aux besoins de ces jeunes. Par exemple, ceux qui entreprennent des études postsecondaires ont droit à des prêts et bourses selon leurs besoins. Ceux qui ont choisi de travailler et perdent leur emploi peuvent, pour leur part, être admissibles à des programmes de formation. Certains parmi ces derniers recevront des allocations de formation et d'autres des prestations d'assurance-chômage majorées.

Questions

- Quelle est la meilleure façon d'accroître la souplesse et le nombre des mécanismes permettant de faciliter la transition du monde des études au monde du travail? Comment mettre le mieux à profit des modèles tels que les programmes d'apprentissage, l'alternance travail-études ou le programme

Sommaire 5 - OPTIONS D'AIDE
AUX FINS DE LA FORMATION EN COURS D'EMPLOI

- Formation dans l'industrie aux termes de la Loi nationale sur la formation - Il conviendrait de réexaminer minutieusement la formation dans l'industrie aux termes de la Loi nationale sur la formation, particulièrement les rôles respectifs du gouvernement et des employeurs dans le financement des programmes de formation. Il faudra réexaminer la distinction à faire entre la "formation générale dans l'industrie" et la "formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée" en tenant compte du contexte actuel. Consultez l'Annexe II pour obtenir une description du Programme national de formation.

- Subventions par prélèvement - Une formule qui pourrait être adoptée pour favoriser la formation et assurer une plus grande équité entre les entreprises consisterait à récompenser les entreprises qui offrent une formation. Toutes les entreprises devraient contribuer à un fonds de formation (prélèvements) auquel on aurait recours pour indemniser les entreprises qui offrent des cours de formation (subventions).

- Jumelage de la formation en établissement et de la formation en cours d'emploi - Une autre possibilité serait que le gouvernement fédéral encourage la formation dans l'industrie, celle-ci étant mieux en mesure de mettre à profit la nouvelle formation par modules offerte dans les collèges communautaires et les cégeps locaux. Cela supposerait des liens plus étroits entre l'industrie et les établissements d'enseignement pour la planification et l'élaboration des cours offerts.

Option Formation Jeunesse et les mettre en oeuvre dans un contexte canadien? Plus particulièrement, comment peut-on le faire s'appuyant sur l'expérience de nos maisons d'enseignement postsecondaire et en respectant les sphères de compétences fédérales et provinciales?

- La tradition canadienne en ce qui concerne la fin de scolarité tardive et la résistance à la spécialisation précoce est-elle encore un modèle approprié?

- Dans quelle mesure la difficulté à réussir la transition entre le monde des études et le monde du travail peut-elle être attribuée au manque d'emplois? Les problèmes liés la transition seront-ils atténués par la reprise économique et les changements démographiques qui contribuent à réduire la taille de la population des jeunes?

- Comment les employeurs peuvent-ils jouer un plus grand rôle à l'égard de l'embauchage et de la formation des jeunes?

- Que faire pour rendre plus justes les dispositions adoptées pour subventionner les jeunes pendant la transition du monde des études au monde du travail et s'assurer qu'elles profitent à ceux qui en ont le plus besoin?

- A quoi bon offrir de la formation? Pourquoi former les gens, s'il n'y a pas d'emplois? Nous avons déjà abordé cette question qui s'applique davantage à la formation des travailleurs plus âgés. Pour les jeunes, il s'agit essentiellement de leur fournir une formation pertinente, c'est-à-dire les connaissances pratiques et les compétences génériques qui leur seront utiles quand l'économie se redressera.

Au sommaire 4 figurent certaines possibilités qui ont été proposées pour améliorer l'aide financière consentie par le gouvernement fédéral en vue de faciliter la transition du monde des études au monde du travail.

Formation en cours d'emploi

Certaines entreprises offrent des programmes structurés de formation en cours d'emploi. D'autres comptent sur l'expérience acquise et le roulement des travailleurs comme moyen de perfectionnement. D'autres encore n'organisent que peu ou pas de formation ou de perfectionnement du personnel, comptant plutôt sur les écoles, les efforts personnels des intéressés ou sur d'autres entreprises.

Questions

- Comment peut-on inciter le secteur privé à offrir une formation qui répond aux besoins de l'économie dans son ensemble surtout en période de récession?

Sommaire 6 - OPTIONS D'AIDE

AU TITRE DU RECYCLAGE PROFESSIONNEL

- Congé de perfectionnement prévu dans les codes du travail - Le congé de perfectionnement pourrait être considéré comme un droit au même titre que les congés annuels. Toutefois, il serait inopportun d'envisager dès maintenant d'apporter des modifications complexes aux codes de travail sans procéder auparavant à des études plus approfondies et à une mise à l'essai de la formule en question.

- Programme universel de congé-éducation - Ce programme découle des propositions faites récemment par le Jury consultatif national sur le congé de perfectionnement. Il permettrait de constituer un fonds qui serait financé à même les impôts des particuliers et des entreprises et qui serait utilisé pour financer les congés de perfectionnement.

- Utilisation des dispositions administratives du Régime d'assurance-chômage, pour calculer l'admissibilité au congé de perfectionnement Un travailleur qui aurait versé des cotisations au Régime d'assurance-chômage pendant un nombre d'années déterminé pourrait se voir accorder un congé de perfectionnement. Le financement pourrait être assuré soit au moyen du Régime d'assurance-chômage, soit au moyen d'un système distinct. Cette formule aurait une incidence semblable à celle du programme universel de congé-éducation, sauf que l'administration en serait moins complexe pour les entreprises et qu'elle bénéficierait surtout aux travailleurs dont la stabilité d'emploi est supérieure (ceci favoriserait une meilleure stabilité d'emploi).

- Régime d'épargne congé-éducation - On pourrait avoir recours à des encouragements fiscaux semblables à ceux qui sont accordés aux personnes qui souscrivent à un REER pour encourager les travailleurs à économiser en vue d'un cours de formation. Ce genre de programme est habituellement présenté comme une option complémentaire étant donné qu'il intéresserait surtout les personnes qui ont un revenu moyen ou élevé, et pas nécessairement celles qui sont directement touchées par les bouleversements technologiques. Les variantes suivant lesquelles les avantages de cette formule pourraient être transférés au conjoint ou à un enfant mériteraient également d'être examinées.

- Les négociations collectives pourraient constituer une occasion de mettre sur pied des programmes de recyclage. Les employeurs et les travailleurs pourraient convenir, au cours du processus de négociation, de créer un fonds qui serait utilisé dans certaines circonstances pour couvrir les frais d'un cours de perfectionnement.

- Avons-nous réussi à trouver le meilleur équilibre possible entre la formation assurée par les employeurs et l'expérience acquise en cours d'emploi.

- La formation dispensée dans le secteur privé est-elle suffisamment souple et d'assez bonne qualité compte tenu de l'évolution prévue de la nature des compétences recherchées au cours de la prochaine décennie?

- Comment répartir équitablement parmi les employeurs le coût de la formation, eu égard aux avantages qu'ils en retirent? Souvent, les petits employeurs n'investissent pas dans la formation.

- Comment rendre encore plus efficace le rôle du gouvernement en ce qui concerne la formation dans l'industrie et veiller à ce que les programmes qu'il adopte ne remplacent pas ceux qui seraient mis en oeuvre de toute manière?

Au sommaire 5 figurent les diverses formules possibles pour améliorer la formation en cours d'emploi.

<u>Recyclage professionnel</u>

Il semble parfaitement justifié d'offrir aux travailleurs qui cherchent à entreprendre une toute nouvelle carrière la possibilité de se recycler. Cette formation pourrait être offerte en milieu de carrière et serait particulièrement avantageuse pour ceux dont les connaissances techniques sont dépassées. Il ne s'agit pas du tout de la formation ordinaire en cours d'emploi dont on a traité plus haut, car, dans la plupart des cas, le travailleur ne reviendra pas travailler pour le même employeur. Par conséquent, il n'est pas toujours logique de demander à l'employeur actuel d'assumer la totalité du coût de cette formation.

<u>Questions</u>

- Quelle part du financement du congé de perfectionnement doit être assumée par les travailleurs, les employeurs et les gouvernements? Comment peut-on répartir équitablement le coût entre les employeurs, compte tenu du fait que le travailleur changera probablement d'employeur une fois son congé terminé?

- Est-il possible d'instaurer des programmes de perfectionnement, en vue d'un changement de carrière, de façon progressive et avec la souplesse nécessaire? Il serait souhaitable de laisser à l'employeur le choix d'instaurer ou non ce genre de programme, mais il serait sans doute difficile d'en déterminer les modalités d'application.

Sommaire 7 - OPTIONS D'AIDE

AU TITRE DE LA FORMATION DES CHÔMEURS

- Programme fusionné de développement de l'emploi et de formation - Ce programme remplacerait une grande partie de la formation offerte en vertu de la Loi nationale sur la formation et des programmes de création d'emplois existants tel le programme Canada au travail. Les divers projets à mettre sur pied dans une région donnée (par exemple, formation et expérience de travail pratique) seraient déterminés après des consultations avec les provinces et le secteur privé. Ainsi, il serait possible de mieux satisfaire aux besoins locaux.

- Prolongation de la formation pour les prestataires d'assurance-chômage - Cette formule pourrait inclure des cours qui ne sont pas parrainés directement par le gouvernement. On pourrait envisager d'apporter certaines modifications à la Loi sur l'assurance-chômage afin d'établir une distinction plus nette entre, d'une part, les composantes du Régime qui sont fondées sur les principes d'assurance et la sécurité du revenu et, d'autre part, les composantes qui visent à aider les individus à se préparer à retourner sur le marché du travail. Une fois toutes les dispositions prises, tous les prestataires d'assurance-chômage pourraient être envoyés à des cours de formation ou inscrits à des programmes de création d'emplois ou de services communautaires après une période donnée de recherche d'emploi.

- Aide au titre des formules de formation innovatrices - Une aide pourrait être offerte aux fins de l'élaboration et de la mise à l'essai de formules innovatrices par le secteur privé et par les systèmes d'éducation (par l'entremise des provinces) afin que les chômeurs puissent bénéficier d'une formule de formation modulaire adaptée aux besoins.

- Indemnités de cessation d'emploi à des fins de formation - Cette formule présente plusieurs variantes possibles. L'une d'elle consisterait à rendre les indemnités de cessation d'emploi déductibles d'impôt dans les cas où elles seraient utilisées aux fins d'un cours de formation et pour assurer un soutien du revenu durant la période de participation au cours de formation. De même, les indemnités de cessation d'emploi qui ne seraient pas utilisées à des fins de formation seraient prises en compte dans le revenu au moment de calculer les prestations d'assurance-chômage. Suivant d'autres variantes, les entreprises et les industries devraient créer des fonds spéciaux qui seraient utilisés pour le recyclage des travailleurs licenciés par les entreprises ou les industries en question.

- Formation et expérience dans les Forces armées - Cette formule pourrait être élargie pour être offerte également dans les régions où il serait impossible ou impensable d'offrir la possibilité de suivre des cours de formation ou d'acquérir une expérience pratique dans le secteur privé. Les Forces armées seraient en mesure d'offrir une expérience pratique et même de dispenser des cours réguliers de perfectionnement qui seraient très profitables à de nombreux chômeurs, et plus particulièrement aux jeunes.

- Devrait-on accorder dès maintenant la priorité au recyclage professionnel en vue d'un changement de carrière, ou devrait-on favoriser davantage la formation des chômeurs et des jeunes? Peut-on entreprendre dès maintenant l'élaboration de programmes qui seraient mis en oeuvre au fur et à mesure de la reprise économique?

Les options d'aide fédérale figurent au sommaire 6.

Formation des chômeurs

Une grande partie de la formation actuellement subventionnée par le gouvernement vise à permettre aux Canadiens en chômage d'acquérir les compétences nécessaires pour trouver un emploi convenable. Les prestataires de l'assurance-chômage, notamment, peuvent recevoir une formation en vertu de l'article 39 de la Loi sur l'assurance-chômage. Les autres travailleurs peuvent bénéficier d'allocations de formation.

Questions

- Comment peut-on adapter davantage aux besoins des chômeurs les programmes de formation? L'idéal consisterait à accueillir les stagiaires à n'importe quel moment, mais la chose serait difficile à réaliser. Les périodes de chômage sont d'une durée variable et se produisent à différents moments de l'année. A moins de prévoir une certaine souplesse en ce qui a trait à la durée et aux dates des cours de formation, il faut s'attendre à des inconvénients, notamment des périodes inutiles d'inactivité (en attendant le début des cours), des périodes de chômage sans nécessité (pas de retour au travail tant que le cours n'est pas terminé) et des dépenses pour le gouvernement (prestations d'assurance-chômage supplémentaires). Certains stages de formation répondent aux besoins des chômeurs, mais il serait possible de faire beaucoup plus.

- Devrait-on fusionner davantage les programmes de création d'emplois et les programmes de formation à l'intention des chômeurs? En réalité, l'expérience pratique d'un emploi, la formation en cours d'emploi et la formation régulière forment un tout. Chacun de ces éléments facilite par la suite l'intégration au marché du travail et aucune mesure particulière ne convient à l'ensemble des régions ou en tout temps. Dans certaines localités, il n'est pas toujours matériellement possible ni nécessaire d'offrir davantage de formation reconnue; une formation pratique en cours d'emploi serait sans doute plus logique. Dans d'autres localités, les possibilités d'emploi sont une question de temps. Est-ce que l'on tient suffisamment compte de cet ensemble de facteurs indissociables pour affecter des fonds aux programmes de création d'emplois et de formation? De nouvelles répartitions devraient-elles avoir lieu si le coût de formation est plus élevé?

- Quelle est la meilleure façon d'utiliser le Régime d'assurance-chômage pour promouvoir la formation et préparer les chômeurs à trouver des emplois? Les ententes stipulées à l'article 39 de la Loi sont-elles suffisamment flexibles pour permettre un revenu à tous ceux qui peuvent profiter d'une formation? L'Assurance-chômage devrait-elle se prêter à cela? Les ententes relatives au financement sont-elles équitables?

- Quels arrangements aux termes du Régime d'assistance publique du Canada pourraient le mieux soutenir une stratégie nationale concertée de perfectionnement?

Les options relatives à une participation plus pertinente du gouvernement fédéral à la formation des chômeurs sont présentées dans le sommaire 7.

Formation pour les groupes spéciaux

Dans le présent document, les besoins de ces groupes en matière de formation sont traités dans le cadre de la discussion générale sur les étapes de la formation. Par exemple, les problèmes des jeunes sont pris en compte dans les sections traitant de la formation de base et de la transition du monde des études au monde du travail. Les avantages particuliers que présente une formule de formation plus souple dans le cas des femmes et des personnes handicapées ont été mis en évidence.

Toutefois, un certain nombre de questions n'ont pas été soulevées bien qu'elles soient essentielles dans toute discussion générale sur la formation et le perfectionnement. Par exemple, il faut tenir compte de ceux qui auraient de plus grandes possibilités sur le marché du travail s'ils avaient une meilleure formation générale. Il s'agit de personnes qui possèdent un très faible niveau de scolarité et qui, notamment, ne savent pas suffisamment lire et compter pour satisfaire aux normes courantes à notre époque.

Questions

- Malgré de nombreux efforts, les accords passés en vertu de la Loi nationale sur la formation et visant à inciter les femmes à acquérir une formation dans les emplois traditionnellement masculins n'ont connu qu'un succès limité. Ce problème peut-il être corrigé en recourant à différentes formules de programmes de formation, ou bien la solution se trouve-elle ailleurs? Quel est l'avenir de certaines de ces professions traditionnellement masculines?

- Quels moyens pratiques peuvent être pris pour satisfaire les collectivités et organismes autochtones qui désirent jouer un rôle plus important dans l'établissement des besoins de même que dans la conception et la prestation de la formation à l'intention des travailleurs autochtones?

- Quels sont les meilleures façons d'utiliser la formation et l'expérience pratique afin de rompre l'isolement économique et culturel dont souffrent un bon nombre des jeunes membres des minorités visibles?

- Des évaluations ont indiqué que la formation générale, lorsqu'elle n'est pas complétée par une formation professionnelle spécialisée, n'influait que très peu sur les chances de succès sur le marché du travail. Faut-il en conclure que les programmes fédéraux qui sont conçus en fonction du marché du travail devraient s'écarter encore davantage du domaine de la formation générale qui n'a aucun rapport avec la formation professionnelle? Ou, de façon plus générale, le gouvernement du Canada devrait-il continuer de jouer un rôle au chapitre de l'alphabétisation?

- Le nombre de personnes qui ne savent ni lire ni écrire diminue chaque année, du moins si l'on se fie au niveau de scolarité. La raison en est simplement que les personnes ayant un très faible niveau de scolarité se retrouvent essentiellement dans le groupe des plus âgés. Actuellement, un faible pourcentage seulement des jeunes ne savent ni lire ni écrire, si l'on en juge d'après le niveau de scolarité. Plus de 95 % des jeunes ont aujourd'hui atteint au moins la huitième année. Doit-on en déduire que la priorité ne devrait plus être accordée à la formation générale des adultes? Par contre, maintenant que le nombre de personnes ne sachant ni lire ni écrire semble diminuer devrions-nous accroître nos efforts?

Conclusion

L'éducation et la formation sont, plus que jamais, au centre des préoccupations des Canadiens. De plus en plus conscients que des modifications importantes s'imposent, les employeurs, les syndicats, les éducateurs et les autorités provinciales ont entrepris d'élaborer de nouvelles méthodes de formation pour l'avenir.

Dans son choix, le gouvernement fédéral devra adopter une stratégie qui tienne compte du fait que les ressources disponibles sont très limitées. De plus, la stratégie doit compléter les efforts des autres participants. Et il importe que les programmes fédéraux et provinciaux s'harmonisent.

Diverses stratégies sont possibles afin de faciliter le choix des options. Afin de faciliter les discussions, deux d'entre elles sont décrites ci-dessous :

1. Stratégie de renouveau. Cette stratégie mettrait l'accent sur les options qui visent les mêmes domaines que la politique et les programmes fédéraux actuels, particulièrement les ententes conclues en vertu de la Loi nationale sur la formation. Bien que fondée sur des programmes connus, cette stratégie ne signifierait pas le statu quo. Il faudrait évaluer d'un oeil critique l'efficacité de la formation donnée en vertu des modalités actuelles. Il y aurait également lieu d'accorder une importance nouvelle à l'innovation et à la coopération avec le secteur privé ainsi qu'avec les provinces.

2. Stratégie d'équilibre et nouvelles orientations. Dans le cadre de cette stratégie qui permet de choisir entre différentes options, l'accent pourrait être sur d'autres possibilités que la formation traditionnelle dans l'industrie ou dans les établissements de formation. Seraient plus particulièrement visées, la question jusqu'à présent délaissée de la transition du monde des études au monde du travail et les modalités permettant d'assurer le perfectionnement des personnes obligées de se recycler. L'attention déjà accordée à la formation en institutions des chômeurs et des groupes spéciaux serait maintenue.

La première stratégie viendrait appuyer le concept selon lequel l'aide du gouvernement fédéral devrait continuer à viser la formation dans l'industrie et la formation en établissement, surtout dans les collèges communautaires et les cégeps. C'est à ce niveau, selon certains, qu'il serait possible d'assurer une formation pertinente compte tenu de la nouvelle demande de compétences. Nous pourrions composer avec l'expérience acquise dans le cadre des premiers accords aux termes de la Loi nationale sur la formation et apporter des améliorations importantes aux prochains accords. Selon une telle stratégie, l'on pourrait étudier la possibilité de porter une plus

grande attention aux besoins en formation qu'ont divers secteurs. Il serait peut-être souhaitable, par exemple, de profiter d'occasions particulières qui se présenteraient au sein des industries de services - tels les services récréatifs, les communications, les industries artistiques et culturelles ainsi que les services commerciaux et personnels - où existent des possibilités d'emplois pour l'avenir.

La deuxième stratégie découlerait du principe selon lequel, en période de restriction des dépenses, le gouvernement fédéral devrait davantage axer ses ressources sur les secteurs où il apparaît de façon manifeste que son aide est nécessaire, ainsi que sur les secteurs les plus directement reliés à ses grands objectifs touchant le marché du travail et l'économie. Des crédits pourraient être réaffectés à ces secteurs. Cette formule permettrait au gouvernement fédéral d'axer davantage ses ressources sur la formation visant à faciliter la transition du monde des études au monde du travail, sur la formation des chômeurs et des groupes spéciaux ainsi que sur le recyclage professionnel.

Les options qui se veulent conformes à la stratégie de renouveau et à la Loi nationale sur la formation devraient comprendre les éléments suivants :

- l'extension de la formation aux prestataires de l'assurance-chômage;
- l'examen de la distinction entre la Formation générale dans l'industrie et la Formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée, et l'étude des responsabilités du gouvernement et des employeurs au chapitre de la formation anticyclique;
- l'aide aux mécanismes de formation innovateurs;
- le recours à des mesures moins directes, comme le régime d'épargne congé-éducation, dans les secteurs qui ne sont pas visés par la Loi nationale sur la formation.

La stratégie d'équilibre et les nouvelles orientations engloberaient les options susmentionnées et d'autres encore, notamment :

- l'Alliance pour la formation des jeunes;
- une allocation générale pour la formation des jeunes;
- le financement de l'alternance travail-études et la transformation des formules telles que l'apprentissage;
- les diverses options applicables au perfectionnement professionnel;
- un programme intégré de développement de l'emploi et de formation.

Dans l'une et l'autre stratégie, la priorité serait accordée à la consultation, à la coopération, à la souplesse et à l'innovation. Il s'imposera tout particulièrement que les programmes fédéraux viennent compléter ceux des provinces.

La deuxième stratégie a des répercussions plus profondes que la première, mais ne coûterait pas plus cher, étant donné qu'elle engloberait d'autres programmes déjà en vigueur.

Le gouvernement du Canada accorde une haute priorité à l'établissement d'une formation pertinente. Des compétences polyvalentes solides sont un élément essentiel à notre compétitivité et à la santé de l'économie. Elles sont également indispensables pour créer une société intéressante, valorisante et juste. Il n'y a pas de meilleur investissement que celui qui vise les compétences des travailleurs.

Le présent document ouvre la porte à une série de consultations sur la façon dont le gouvernement du Canada pourrait le mieux s'acquitter de sa responsabilité en matière de formation et de perfectionnement professionnel. Mais le gouvernement fédéral n'est pas le seul intervenant en la matière et il ne peut agir sans tenir compte des plans des employeurs et des travailleurs.

Diverses options ont été présentées à des fins de discussion et de commentaire. Les stratégies exposées constituent deux façons de combiner les différentes options. Toute proposition relative à d'autres possibilités et à d'autres combinaisons possibles des différentes options seront bienvenues.

ANNEXES

ANNEXE I

Sommaire 8. LISTE DES PROFESSIONS MOINS IMPORTANTES POUR LESQUELLES ON PEUT S'ATTENDRE À UN ACCROISSEMENT RELATIVEMENT RAPIDE DE LA DEMANDE À MOYEN TERME

CODE[1]	TITRE DE LA PROFESSION	ESTIMATION DU NOMBRE D'EMPLOIS EN 1983 (en milliers)[2]
1173	Analystes de l'organisation et des méthodes	9
2111	Chimistes	8,4
2113	Physiciens	1,3
2141	Architectes	7,1
2142	Ingénieurs chimistes	5
2146	Ingénieurs agronomes	0,5
2156	Ingénieurs en science nucléaire	0,8
2157	Urbanistes	5,7
2164	Techniciens-spécialistes et techniciens en architecture	1,2
2181	Mathématiciens, statisticiens & actuaires	5,4
3161	Techniciens de laboratoire dentaire	3,9
5174	Agents de publicité	8,4
5177	Agents de vente de services aux entreprises	4,7
7511	Travailleurs spécialisés dans la conservation des forêts	4,1
8165	Distillation - Produits chimiques	2,9
8527	Fabrication d'instruments de précision	2,6
8538	Ouvriers : Appareils électriques et électroniques	2,6
9191	Personnel d'exploitation du métro et des tramways	1
9551	Opérateurs de matériel de radio et de télévision	4
9555	Opérateurs d'appareils d'enregistrement vidéo et sonore	2,3

Note : 1- D'après la classification type des professions.

2- D'après les estimations du Système de projections de professions du Canada (SPPC)

ANNEXE I

Sommaire 9[1]. Professions[2] qui contribueront le plus à la croissance de l'emploi, Canada, 1983-1992

Ordre	Code	Titre de la profession	Nombre d'emplois prévus 1983	Nombre d'emplois prévus 1992	Besoins en main d'oeuvre (1983-92) Total
			(en milliers)		(en milliers)
1	4111	Secrétaires et sténo.	351.3	438.8	87.5
2	4131	Teneurs de livres	368.2	448.5	80.3
3	9175	Camionneurs	238.0	310.0	72.0
4	1171	Agents financiers	140.9	180.0	39.1
5	6191	Concierges	223.6	261.4	37.8
6	4133	Caissiers	229.6	263.8	34.2
7	8781	Charpentiers	107.3	138.1	30.8
8	4197	Employés de bureau	136.4	165.3	28.9
9	6125	Serveurs	252.4	281.0	28.7
10	6115	Gardiens et autres trav. ass.	76.9	101.5	24.6
11	4113	Dactylographes et commis-dact.	95.7	118.4	22.7
12	4171	Réceptionnistes	90.4	112.0	21.6
13	1137	Directeurs des ventes	169.9	191.1	21.2
14	8798	Manoeuvres : trav. ass. bâtiment	54.2	74.9	20.7
15	3131	Infirmières diplôm. exc. des surv.	185.5	206.1	20.6
16	8335	Soudeurs	79.8	99.8	20.0
17	8584	Méc. de mach. ind. & agricoles	88.2	108.0	19.8
18	8581	Mécaniciens de véhic. auto.	140.7	160.0	19.3
19	8563	Piqueurs de tiss. & mat. à mach.	88.1	106.6	18.5
20	9171	Conducteurs d'autobus	49.0	67.4	18.4
21	6121	Chefs et cuisiniers	162.5	180.8	18.3
22	8780	Contrem. d'autres trav. du bât.	66.5	84.3	17.9
23	1130	Directeurs généraux	79.2	96.8	17.6
24	7195	Ouvriers pépiniéristes	58.8	75.9	17.1
25	4143	Opér. sur matériel mécan. élect.	71.3	88.1	16.8
26	6112	Agents de police de la pol. off.	53.8	69.3	15.5
27	4155	Commis au stock	91.5	106.6	15.1
28	2183	Analystes en informatique	56.8	71.9	15.1
29	4153	Commis à l'expédition	84.2	98.5	14.3
30	5133	Voyageurs de commerce	95.9	109.6	13.7

Remarques :

1 - Liste établie d'après le modèle élaboré par Informetrica Ltd., en octobre 1983 aux fins du SPPC, et d'après les calculs des responsables du SPPC.
Il s'agit de toutes les professions qui ne comportent pas de fonctions de supervision ou ne font pas partie des groupes résiduels.

2 - Liste conforme à la Classification type des professions, Statistique Canada, 1980.

ANNEXE II

Examen de l'aide fédérale actuelle en matière de formation

I. CONTEXTE

La participation du gouvernement fédéral à la formation, en particulier à la formation en établissement, remonte au début du siècle. A l'origine, cette participation était surtout financière, situation qui s'est maintenue avec l'adoption de la Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle (AFTP) en 1960. Ce n'est qu'en 1967, après l'adoption de la Loi sur la formation professionnelle des adultes (LFPA), que le gouvernement fédéral commença à jouer un rôle plus actif dans les décisions relatives à la sélection des stagiaires, au type de formation et à la répartition géographique de la formation. La formation chez l'employeur fit l'objet de nouvelles dispositions par l'adoption d'une modification à la LFPA en 1972. Cette Loi a été remplacée par la Loi nationale sur la formation (LNF), adoptée en 1982 à la suite d'une période de recherche, d'étude et de consultation approfondies avec l'industrie, les provinces et les établissements d'enseignement.

II. DESCRIPTION DU PROGRAMME

Le Programme national de formation (PNF) a été créé en vertu de la Loi nationale sur la formation en vue de poursuivre, sur le plan national, des objectifs économiques et sociaux qui consistent à mettre en valeur la capacité de production des ressources humaines du Canada dans le but de fournir les compétences nécessaires à une économie en pleine évolution. L'objectif général est de veiller à ce que les compétences acquises par la population active correspondent qualitativement et quantitativement aux besoins du marché du travail et que l'employabilité et la capacité de gains des participants au Programme puissent s'améliorer. En outre, le Programme national de formation vise à faciliter l'accès à la formation et, ultérieurement, à l'emploi à des groupes cibles tels que les femmes, les autochtones et les personnes handicapées qui se heurtent à des obstacles particuliers sur le marché du travail.

Le Programme national de formation finance la formation dans des professions pour lesquelles il existe une demande sur le marché du travail, l'accent étant mis sur celles qui sont considérées d'importance nationale, c'est-à-dire dans lesquelles on prévoit, à l'échelle régionale ou nationale, une pénurie de travailleurs dont la gravité justifie des mesures sp[illegible]iales en matière de formation.

Le Programme national de [illegible]n est administré en collaboration avec les province[illegible]s territoires et exécuté par l'entremise des Centres d'Emploi [illegible]nada (CEC) dans l'ensemble du pays.

SOMMAIRE 10.

PROGRAMME NATIONAL DE FORMATION
SOMMAIRE DES DÉPENSES ET DES STAGIAIRES
CANADA
1979-1980 À 1984-1985

DÉPENSES DE FORMATION ($000,000) (6)	1979-1980	%	1980-1981	%	1981-1982	%	1982-1983	%	1983-1984	%
FORMATION EN ÉTABLISSEMENT										
- achats (1)	345,9	51,7	395,0	51,3	419,9	50,6	482,3	52,1	516,0	50,5
- allocations (2)	84,2	12,6	103,6	13,4	105,7	12,7	109,1	11,8	115,8	11,4
- A.-c. (article 39)	137,3	20,5	157,8	20,5	166,5	20,1	206,0	22,2	221,5	21,7
- Total	567,4	84,8	656,4	85,2	692,1	83,4	797,4	86,1	853,3	83,6
FORMATION GÉNÉRALE DANS L'INDUSTRIE	101,3	15,1	106,1	13,8	111,0	13,4	72,5	7,8	80,7	7,9
FORM. MÉT. PÉN. M.-O. SPÉC. (3)	0,9	0,1	7,5	1,0	26,7	3,2	37,7	4,1	50,5	4,9
CAISSE D'ACCR. DES COMP. PROF.	-	-	-	-	-	-	18,3	2,0	36,8	3,6
GRAND TOTAL	669,6	100,0	770,0	100,0	829,8	100,0	925,8	100,0	1,021,3	100,0
A.-c. (art. 39)- ÉTUDIANTS INDÉP.	3,4		3,8		5,5		5,8		9,2	
STAGIAIRES AYANT DÉBUTÉ (nombre) (6)										
FORMATION EN ÉTABLISSEMENT										
- non admissibles à l'a.-c. (4)	78,538	25,4	79,907	25,9	70,967	24,3	72,986	26,9	70,288	25,4
- admissibles à l'a.-c. (5)	97,945	31,6	92,643	30,1	91,678	31,3	101,438	37,3	93,742	33,4
- Total - plein temps	176,483	57,0	172,550	56,0	162,645	55.6	174,424	64,2	163,030	58,8
- temps partiel	49,144	15,9	51,765	16,8	56,849	19,4	60,544	22,3	68,192	24,6
- Total	225,627	72,9	224,315	72,8	219,494	75,0	234,968	86,5	231,222	83,4
FORMATION GÉNÉRALE DANS L'INDUSTRIE (FGI)	83,334	26,9	79,863	25,9	67,746	23,1	30,631	11,2	33,600	12,1
FORM. MÉT. PÉN. M.-O. SPÉC.	502	0,2	4,102	1,3	5,486	1,9	6,197	2,3	12,519	4,5
GRAND TOTAL	309,463	100,0	308,280	100,0	292,726	100,0	271,796	100,0	277,341	100,0
ÉTUDIANTS INDÉPENDANTS	1,158		1,335		1,714		1,689		4,169	

(1) Comprend les frais d'administration provinciale

(2) Comprend les allocations de séjour hors du foyer, de voyages, de trajets quotidiens et de charges de famille pour 1979-1980 à 1983-1984 et du PAIM pour 1982-1983 et 1983-1984

(3) Comprend les frais d'administration provinciale pour 1980-1981 à 1983-1984

(4) Comprend les stagiaires qui ont reçu des allocations seulement, et les stagiaires qui n'ont reçu aucun soutien du revenu.

(5) Comprend les stagiaires bénéficiaires d'assurance-chômage pour 1979-1980 à 1983-1984 et les stagiaires qui étaient admissibles à l'assurance-chômage mais qui recevaient des allocations pour 1979-1980.

(6) Le montant des dépenses représentent le budget principal ainsi que les adjustements. Le nombre des stagiaires ayant débuté est approximatif

Le Programme a trois composantes principales :

1) le Programme national de formation en établissement;

2) le Programme national de formation dans l'industrie qui comprend la Formation générale dans l'industrie (FGI) et la Formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée (FMPMS);

3) la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles.

Chacune de ces composantes est étudiée séparément ci-dessous :

1) Programme national de formation dans l'industrie

Le Programme national de formation dans l'industrie consiste à acheter des cours dans les collèges communautaires, les cégeps et les écoles de métiers. Les stagiaires à plein temps reçoivent soit une allocation de formation, soit des prestations d'assurance-chômage pendant la période de stage et peuvent également avoir droit à d'autres allocations permettant de couvrir les frais de garde des personnes à charge, de voyages, ou de déplacement quotidiens. Les différents cours de formation offerts en établissement appartiennent généralement à l'une des catégories suivantes :

Formation professionnelle - cours d'initiation à la vie professionnelle permettant aux stagiaires d'acquérir des compétences du niveau de débutant dans une profession particulière, ou des cours ayant pour but d'améliorer ou de mettre à jour les connaissances d'une personne dans une profession.

Formation linguistique - cours offerts aux nouveaux immigrants, aux autochtones ou aux migrants interprovinciaux qui éprouvent de la difficulté à trouver un emploi parce qu'ils ne parlent pas couramment l'anglais ou le français.

Cours préparatoires à la formation professionnelle - cours ayant pour but d'améliorer les connaissances générales en mathématiques, sciences et communications afin d'atteindre le niveau scolaire exigé pour suivre des cours de formation professionnelle ou pour entrer sur le marché du travail.

Formation préparatoire à l'emploi - cours offert aux chômeurs chroniques ou aux personnes ayant été absentes du marché du travail pendant de longues périodes; comprend également la formation en dynamique de la vie, l'expérience en milieu de travail, l'orientation professionnelle et le rattrapage scolaire.

Programme d'adaptation au travail - cours offerts aux travailleurs qui ont des problèmes de comportement; les aide à acquérir de bonnes habitudes de travail, une meilleure attitude, etc.;

Orientation professionnelle - cours permettant d'acquérir de l'expérience dans toute une gamme de métiers afin de faciliter le choix d'un métier.

Formation en apprentissage - portion théorique des programmes d'apprentissage offerts par les provinces.

2) Programme national de formation dans l'industrie

Programme de formation à frais partagés, le Programme national de formation dans l'industrie (formation chez l'employeur) comprend deux grandes composantes, à savoir la Formation générale dans l'industrie (FGI) et la Formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée (FMPMS). Les deux composantes diffèrent principalement par les niveaux de compétence visés, la durée de la formation, le taux de remboursement des frais et la désignation de professions. Par exemple, dans le cas de la FGI, l'aide financière du gouvernement fédéral peut être versée aux employeurs pendant une période pouvant aller jusqu'à un an, et dans celui de la FMPMS, pendant une période d'au plus deux ans, la formation requise étant plus complexe.

La Formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée est axée sur l'industrie. Elle ne vise que les professions de haute spécialisation désignées d'importance nationale. Elle a pour objectif premier d'encourager les industries à élaborer et à développer la formation des hommes de métier ou des travailleurs canadiens dans les professions spécialisées en pénurie chronique de main-d'oeuvre.

La Formation générale dans l'industrie vise plus particulièrement à offrir aux travailleurs une formation dans d'autres professions pour lesquelles il y a une demande, à recycler les travailleurs touchés par la nouvelle technologie et par les changements dans les activités économiques, ainsi qu'a former les chômeurs, les femmes (notamment dans les professions traditionnellement réservées aux hommes) et les adultes qui ont des besoins spéciaux. Le niveau des dépenses engagées au titre de la Formation générale dans l'industrie a donné lieu à certaines préoccupations et le programme a fait l'objet de réductions dans le cadre des récentes compressions des dépenses gouvernementales.

Dans le cas des deux composantes, la Commission passe un marché avec un employeur ou un groupe d'employeurs, en vertu duquel elle s'engage à rembourser une partie de certains frais liés à la prestation de la formation, de même qu'une partie des salaires des stagiaires durant la formation.

3) Caisse d'accroissement des compétences professionnelles

La Caisse d'accroissement des compétences professionnelles a pour but principal de fournir des fonds aux provinces et à des organismes sans but lucratif pour la mise en place, le réaménagement, l'agrandissement ou la modernisation des installations utilisées aux

fins de la formation dans les professions d'importance nationale. En outre, les organismes sans but lucratif peuvent se prévaloir d'une aide financière pour l'aménagement de nouvelles installations afin de fournir une formation dans des professions qui conviennent aux adultes ayant des besoins spéciaux.

III. INFORMATION SUR LE FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

Le tableau ci-dessous contient des données sur la répartition des fonds et le nombre de participants dans le cadre du Programme national de formation.

Composante du Programme national de formation	Dépenses[1] engagées en 1982-1983	Dépenses[1] engagées en 1982-1983	Estimation des dépenses pour 1984-1985
	(en millions de dollars)		
Achats de place (formation en établissement)	482	516	526
Allocations	109	116	118
Assurance-chômage	206	253	275
FGI	72	80	95
FMPMS	38	50	80
Caisse d'accr. des comp. prof.	18	39	144
TOTAL	925	1,054	1,238
Nombre de participants (y compris les stagiaires à temps partiel et ceux dont la formation se poursuit d'une année financière à l'autre)	271,796	282,000	359,000

NOTE: Les données n'incluent pas les coûts administratifs

1. Source : Statistiques annuelles, Programme national de formation, CEIC.
2. Estimation de la Direction générale de la formation, CEIC.